

CAI  
SG143  
-1993  
A21

## User Report

### **Policing Services for Aboriginal Peoples**

**No. 1993-21**

### **Aboriginal Policing Series**







**Vijay Mehta**

**Policing Services for  
Aboriginal Peoples**

**No. 1993-21**

The views expressed in this working paper are those of the author and are not necessarily those of the Ministry of the Solicitor General of Canada. It is made available as submitted to the Ministry of the Solicitor General.

Cat: JS4-1/1993-21  
ISBN: 0-662-60059-2



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089979>

ASU 2778

**Policing Services For Aboriginal Peoples**

**A review of current trends and developments and an  
analysis of the impact on policing services  
for Aboriginal Peoples**

Submitted to  
Aboriginal Policing Directorate  
Solicitor General, Canada

Prepared by  
Mr. Vijay Mehta  
Canada Research Institute  
February 18, 1993





# TABLE OF CONTENTS

Section	Page
I. INTRODUCTION	
Introduction . . . . .	5
II. OBJECTIVE	
Purpose of the Study . . . . .	8
Objectives of the Study . . . . .	8
III. METHODOLOGY	
Approach to the Study . . . . .	10
IV. AN OVERVIEW OF ISSUES AND TRENDS	
Demographic Trends and Other Socio-Economic Conditions . . . . .	12
Urban Migration . . . . .	18
Language Factor . . . . .	20
Education Factor . . . . .	21
Aboriginal Offenders . . . . .	22
Aboriginal Self-Government . . . . .	23
Summary . . . . .	26
V. OVERVIEW OF RECENT EXAMINATIONS INTO POLICE-ABORIGINAL RELATIONSHIPS	
Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution . . . . .	30
Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba . . . . .	31
Reports of the Saskatchewan Indian Justice & Metis Justice Review Committee . . . . .	32
Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta . . . . .	33
Report on Aboriginal Peoples and Criminal Justice: Equality, Respect and the Search for Justice . . . . .	34
Summary . . . . .	35
VI. POLICING SERVICES FOR ABORIGINAL PEOPLES	
The Issues . . . . .	37
The Potential Solutions . . . . .	42
VII. CONCLUSION	
Conclusion . . . . .	49
Appendix	
Bibliography	
List of Contacts	





## LIST OF TABLES

Table	Page
IV-1. Aboriginal Population for 1960, 1991, and projected trend to 2000 . . . . .	13
IV-2. Aboriginal Population in Canada . . . . .	14
IV-3. Aboriginal Population by Age, 1981 - 2000 . . . . .	17
IV-4. Aboriginal Population: Major Urban Centres . . . . .	15
IV-5. Aboriginal Language - Comparative . . . . .	20
IV-6. Level of Education - Comparative . . . . .	21
IV-7. Aboriginal Offender Population by Regions . . . . .	22



---

## Section I

### Introduction

---





## I. INTRODUCTION

The purpose of this report is to provide focused, timely and meaningful information on the likely impact of current trends on urban Aboriginal policing issues to the year 2000.

Aboriginal peoples currently represent approximately three percent of the overall Canadian population. Within the general definition of **Aboriginal peoples**, are included status/treaty Indians, non-Status Indians, Metis, and Inuit peoples. In all categories of Aboriginal peoples, with the possible exception of the Inuit, there are further sub-categories. For example, Status Indians are represented by over 100 Tribal "Nations" situated on approximately 600 reserves across Canada.

Migration from reserves to urban areas has been increasing over the past several years and it is estimated that approximately 30 to 35 percent of all status Indians reside off-reserve. For some reserves, the percentage of non-reserve members exceeds 70 percent. It is further estimated that within twenty years, there are likely to be about two million Aboriginal peoples, accounting for nearly seven percent of the nation's inhabitants.

While Aboriginal peoples comprise only three percent of the Canadian population, they represent an estimated nine to ten percent of the inmate population in Canada. In several western Canadian correctional institutions, Aboriginal peoples comprise over 50 percent of the institutional population. Of that inmate population, approximately 70 percent of those inmates committed their offenses off-reserve.

This report will discuss the underlying factors, concerns and future issues that are likely to have significant impact on policing and law enforcement and on urban Aboriginal communities, because now, more than ever, there is a need to be proactive in anticipating off-reserve policing issues, and in finding ways to turn those issues into opportunities for improving the quality of police/urban Aboriginal services.

There are also a number of situational factors which will impact on policing services for Aboriginal peoples. Consequently, this report will further examine from a largely urban perspective the non-reserve regional, political and socio-economic context, identify current and future concerns, trends and developments, and assess their impact for law enforcement agencies

and urban Aboriginal communities. It will attempt to establish a common understanding of the existing environment and facilitate a more comprehensive response to policing services for Aboriginal peoples in the future. More specifically, the report will identify and provide information on key issues impacting on police organizations, Aboriginal groups, and municipal/urban communities who work with or encounter issues facing urban Aboriginal policing.



---

## Section II

### Objective

---



## **II OBJECTIVE**

### **Purpose of the Study**

The principal objective of this report is to identify key issues impacting on the provision of policing services for Aboriginal peoples residing in urban areas.

The report identifies and analyzes the regional, political and socio-economic context in which these issues are grounded and provides an accurate "overview" of off-reserve policing. It also identifies options for enhancing police services to Aboriginal peoples living in urban centres.

### **Objectives of the Study**

In support of the principal objective, two secondary objectives have been identified and are as follows:

- To provide a report which will serve as the basis of understanding on key issues and trends affecting policing services for Aboriginal peoples.
- To identify short-term, intermediate and future issues affecting urban Aboriginal policing.





---

### Section III

#### Methodology

---



### **III METHODOLOGY**

#### **Methodological Approach**

The methodological approach selected for this study respects the unique and sensitive nature of the subject matter.

The report seeks to describe the police-Aboriginal relationship in a changing social context and to define it as a coherent, dynamic process. Linkages between the two principal components, law enforcement agencies and the urban Aboriginal constituency, are identified and described, and their impact on each other is reviewed.

A literature review of the political, economic and social policies and trends related to urban Aboriginal policing was undertaken to provide the context in which urban police services are developed, managed, delivered and supplied, on the one hand, and consumed or received, on the other.

After the literature review, key individuals who are involved in developing and shaping relevant policies and in managing and delivering police services to urban communities were interviewed. The purpose of these interviews was to determine their perspectives on the emerging issues. The information generated through the interview stage was assessed, analyzed and incorporated within the report.





---

## **Section IV**

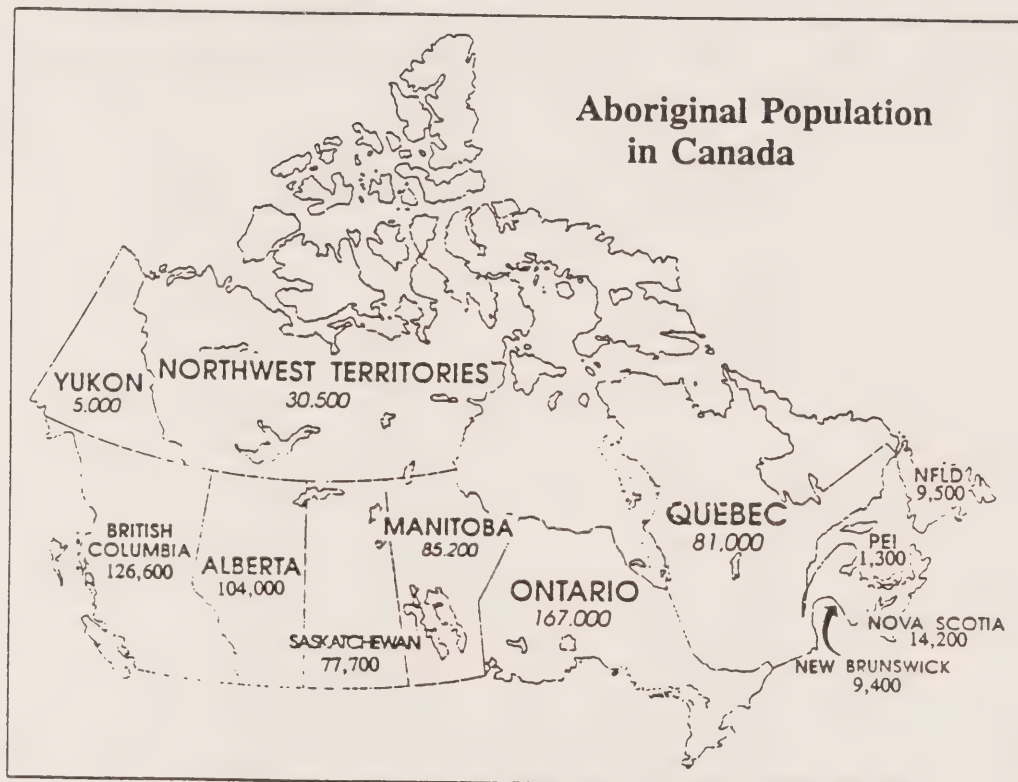
### **An Overview of Issues and Trends**

---



**Demographic Trends and Other**  
**Socio-Economic Conditions\***

This section presents the reader with an overview of some characteristics of the current off-reserve population, trends in urban migration, and socio-economic conditions likely to affect policing services for Aboriginal peoples. Chart 1 provides a current snapshot of overall Aboriginal population in Canada.



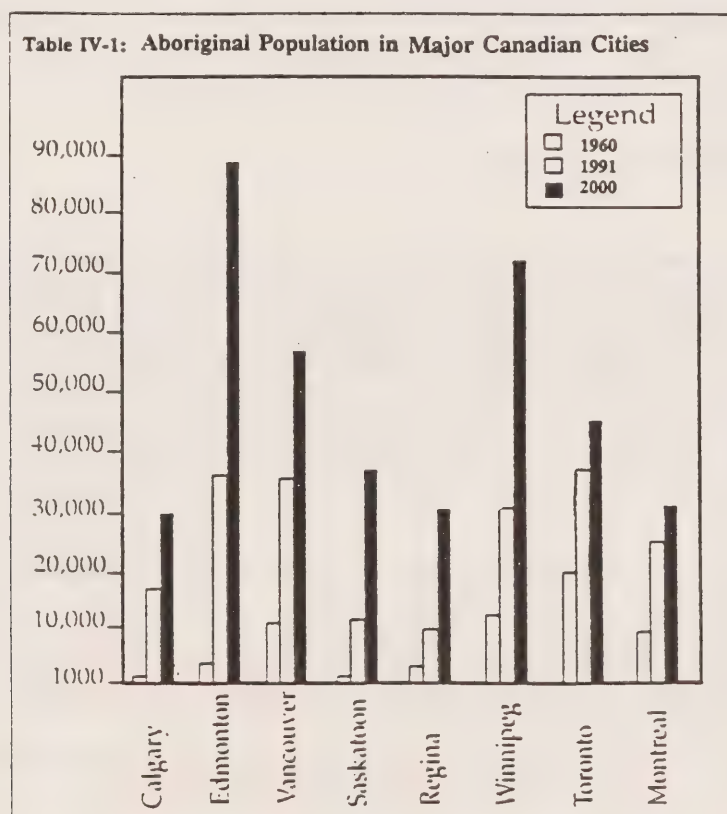
\* 1991 Census





There are nearly 737,000 Canadians of Aboriginal descent representing 3% of the total population, of whom 549,000 are Indians, 152,000 Metis and 36,000 Inuit. Only 46% (326,000) reside on reserves or in Native settlements. Even among "status" Indians, whose benefits are tied to their residency on a reserve, only 56% remain on reserves, down from 87% in 1960 and 98% in 1950.

Aboriginal peoples are the fastest growing segment of the country's population, with a birth rate more than three times that of non-Aboriginal peoples. Within 20 years there are likely to be nearly two million Aboriginal peoples, accounting for 6.5% of the nation's inhabitants. Table IV-1 presents Aboriginal population for the years 1960, 1991, and the projected trend to the year 2000. Alberta's Aboriginal population is expected to quadruple by 2010 to almost 400,000, at which time they will form more than 13% of the province's anticipated 2.9 million residents.



The majority of Aboriginal peoples (55%) live in the four Western provinces, and an overwhelming number (76%) live in northern Ontario, the West and the two Territories.

Saskatchewan has the highest per capita population of Aboriginal peoples. Nearly one in 12 (7.9%) of the province's citizens is an Aboriginal, including 55,000 Indians, 26,000 Metis and 600 Inuit. Saskatoon has an Aboriginal population of 5.6%, accounting for the highest proportion of Aboriginal residents of any Canadian city. Manitoba is second with 7.7% of its population claiming Aboriginal ancestry. Alberta, with 104,000 Aboriginals, is third at 4.0%. Edmonton has the largest Aboriginal population of any major Canadian city; 34,500 Edmontonians (4.6%) are either Indian or Metis. It is further estimated that in the next two decades the Aboriginal population of Edmonton and Winnipeg will double. Within the same time frame, the Aboriginal population is expected to triple in Saskatoon and Regina. Demographers suggest this is a result of their proximity to chronically poor northern reserves. Table IV-2 identifies Aboriginal population in Canada, and Table IV-3 provides information on Aboriginal population in urban centres.

#### Aboriginal Population In Canada\*

On-Reserve		Off-Reserve	Combined Aboriginal Population
Male	89165	260105	349270
Female	82285	280180	362465
<b>TOTAL</b>	<b>171450</b>	<b>540285</b>	<b>711735</b>

\* 1991 Census Canada

Table IV-2: Aboriginal Population in Canada

In Ontario, the total recorded Aboriginal population is 167,375, accounting for 1.8 percent of the total population. Of this figure, the off-reserve Aboriginal population is 141,225, while on-reserve is 26,142. Toronto's Aboriginal population is 33,000, which comprises one percent of the city population; however, Aboriginal agencies estimate that given migration patterns and trends, the Aboriginal population is nearly 70,000. In a recent report, the Ministry of the Attorney General of Ontario estimated that 20 percent of Ontario's Aboriginal population live in Toronto.

Aboriginal representation in the provinces is dwarfed by that in the territories. Over 56% of the Northwest Territories' 54,000 residents are Native. So are 20% of 26,000 Yukoners. When the new territory of Nunavut is created, sometime before 1997, it will likely be nearly 90% Inuit.

The age breakdown of the off-reserve Aboriginal population is also significant. In 1981, the median age for off-reserve residents was ten years less than that of the Canadian population: i.e. where the average age of non-Aboriginal Canadian is 30 years, the average age of an Aboriginal person is 20 years. Table IV-4 summarizes the 1981 and 2000 breakdowns of the population by age.

**Population By Age: 1981 and 2000**

Ages	Population			
	Aboriginal Off-Reserve		Canada	
	1981	2000	1981	2000
0-14	37	27	23	19
15-34	29	45	20	22
35-64	30	23	48	46
65+	4	5	9	14

**Table IV-4: Aboriginal Off-Reserve vs. Canadian Population by Age - 1981 & 2000**



Among Aboriginal peoples, only 6 or 7 percent are over 55. In Canada's total population, that proportion is 20 per cent. Aboriginal urban communities have a tremendous number of young people, the result of a recent baby boom. Among urban Aboriginal peoples, 38 per cent are under 15, compared with 21 per cent of the whole Canadian population.

It is also interesting to note the age group of 15-34 will be the group most likely to come into conflict with the law. This 15 through 34 year old age cohort should be of special interest to police officials, as it includes those individuals who are potential offenders under the Young Offenders Act, those individuals who are subject to special risks of victimization related to drugs, alcohol and behaviour associated with youth gangs, and those individuals who exhibit a higher rate of criminal activity.

The potential implications of this age group for policing services both directly on the policing organization and indirectly through changes in demands for services include:

- An increase in offenses related to drugs, alcohol, behaviour associated with youth, thefts, and vandalism;
- An increase in traditional types of crime (breaking and entering, robberies); and,
- An increase in demands on service for policing, corrections and other components of the justice system dealing with Aboriginal peoples.

Knowledge of the basic demographic characteristics of urban Aboriginal populations is fundamental to understanding, planning and providing the policing services commensurate with the needs of the community. Police organizations must have knowledge of the characteristics of the population that is to be served, and must be able to predict how the population is likely to change over time.

CITY	Male	Female	Total
Halifax	1885	2035	3925
Montreal	10560	12135	22700
Toronto	15585	17365	32955
Winnipeg	12905	15415	28320
Regina	3885	4730	8615
Saskatoon	4710	5305	10015
Calgary	7180	8065	15245
Edmonton	13505	14440	27945
Vancouver	15375	16660	32030
	85590	96150	181750

Canada Research Institute: Aboriginal Population Database, 1991

**Table IV-3: Aboriginal Population - Major Urban Centres**

### Urban Migration

Given the demographic trends and other socio-economic conditions, it is obvious that urgent attention must be paid to Aboriginal peoples who are left behind the growth process and the economic progress that have benefited the vast majority of urban residents. While there has always been a poor and disadvantaged population in Canadian cities, there is widespread evidence that Aboriginal peoples are moving to, and forming a new distinctive disadvantaged group in urban centres.

Aboriginal peoples are turning away from their reserves to major urban centres. This movement is taking place amidst a backdrop of deep-seated need where on-reserve communities are unable to sustain or satisfy current requirements, and where off-reserve locations are already saturated by the national baby boom population.

This migration will affect and quite possibly change the delivery of overall police services provided to Aboriginal peoples living in urban areas. The following characteristics of a high migration band has been developed for review by both law enforcement officials and Aboriginal community representatives in order that they be made aware of such characteristics for future police-Aboriginal relations.

<b>HIGH-MIGRATION BANDS Characteristics</b>	
<b>BAND SIZE</b>	Less than 400 members
<b>EMPLOYMENT</b>	Tradition of working off-reserve; poor on-reserve opportunities
<b>URBAN PROXIMITY</b>	Semi-rural, urban - poor road access to urban centres for daily commuting
<b>EDUCATION</b>	Higher than average attainment. High proportion at integration schools
<b>LANGUAGE</b>	English or French spoken on reserve
<b>BAND GOVERNMENT</b>	In the process of being formulated

Economic restructuring, occupational competitiveness, technological changes and employment uncertainty have combined with social situations such as the absence of family support structure, or a social support network, alcohol and substance abuse, and dependence on welfare, to further disadvantage Aboriginal peoples in urban settings.

One further consequence of this new urban demography, again accentuated by associated changes in lifestyle, occupations and jobs, household incomes, has been the emergence of a more polarized social landscape. Up-scale elite neighbourhoods now co-exist with down-scale neighbourhoods and deteriorating public housing projects in a complex geographic mosaic. The old image of a visibly depressing, impoverished, and crime-ridden inner city surrounded by and increasingly homogenous and affluent suburban belt is changing. In its place is a new reality, a much more complex and varied social landscape, a landscape in which variations in social status are sharper, more distinctive, and less easily mapped. Our urban centres have become less homogeneous, and richer and poorer, at the same time.

Aboriginal peoples, to a large extent, have not been beneficiaries of any urban growth. The polarization between various groups could have serious public safety implications for the delivery of police services. Indeed, the problems of Aboriginal peoples who have migrated to urban centres includes increased alienation and conflict with the law. Law enforcement agencies therefore, face a formidable challenge in responding to Aboriginal needs while being subjected to a climate of continued fiscal restraint.



### Language Factor

One of ten Aboriginal persons living off-reserve has identified an Aboriginal language as their mother tongue. Table IV-5 provides information on Aboriginal language conditions.

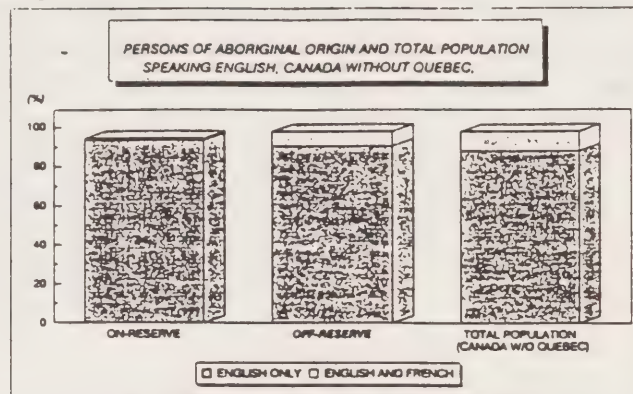
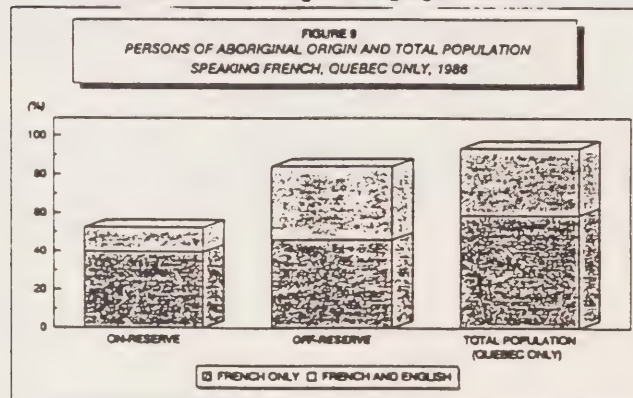


Table IV-5: Aboriginal Language Conditions



An understanding of political, education and language factors is critical to provision of effective, culturally appropriate police services to Aboriginal peoples.

Hence, law enforcement agencies need to develop an awareness of the political values and beliefs that inform Aboriginal culture, the education backgrounds of Aboriginal peoples, and the sense of linguistic alienation experienced by many Aboriginal peoples. Police serving Aboriginal peoples need to be aware of, and respond to these underlying factors.

Education Factor

The urban Aboriginal population is to a large degree more literate and educated than Indians living on-reserve. Although plagued by problems such as funding levels, recruitment and retention of teachers, adequacy of school facilities, equitable school standards, and a need for appropriate traditionally and culturally sensitive Aboriginal curricula, the educational characteristics of Aboriginal persons living off-reserve appear to be significantly closer to those of the Canadian population as a whole. Given the increasing migration of peoples from reserves to urban centres, police will encounter a broad range abilities.

Table IV-6 provides a comparison of the levels of education of Aboriginal peoples (on- and off-reserve) and non-Aboriginal peoples.

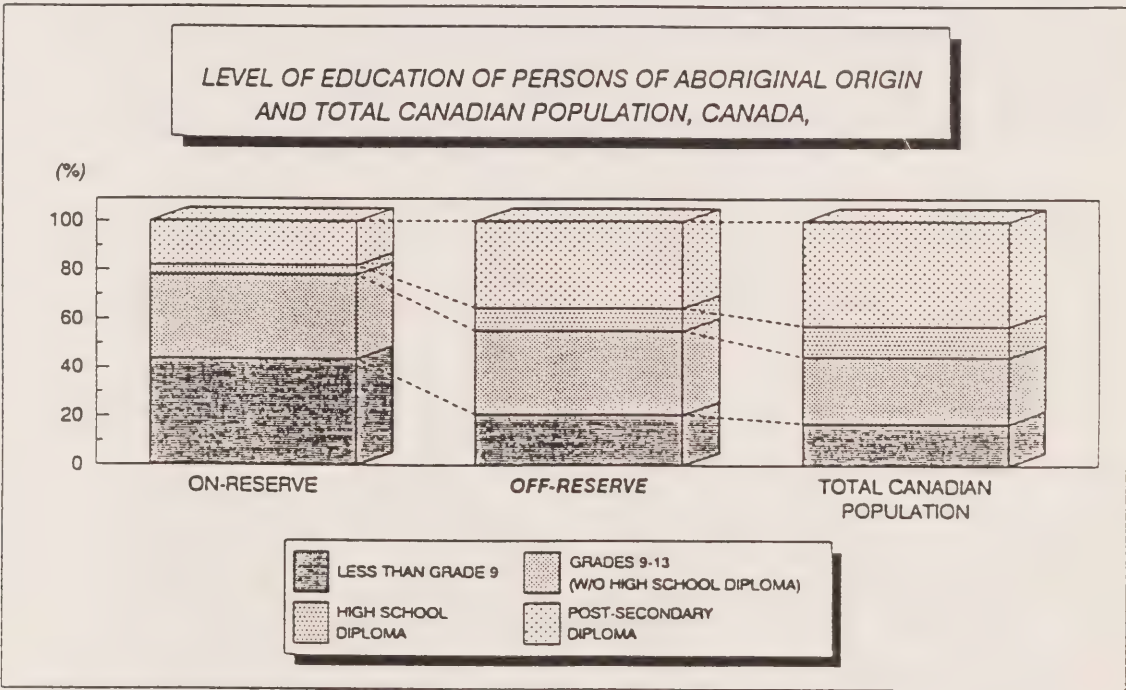


Table IV-6: Aboriginal Education

### Aboriginal Offenders

The need to address the complex and specific issues of Aboriginal peoples in urban areas is important, given that approximately 70 per cent of all Aboriginal inmates are in institutions for crimes committed off-reserve.

Moreover, the numbers are growing. The rate of growth of the Aboriginal offender population has exceeded that of the general inmate population every year since 1982-83. For example, the Prairie region has the largest growth rate of Aboriginal offenders and in March 1987, Aboriginal offenders comprised 31 per cent of the offender population in the Prairies.

The difficulty here lies in the creation of national policies, programs and standards; the issue is complicated by the variation in the proportion and numbers of Aboriginal offenders from region to region. Table IV-7 highlights the range of Aboriginal offender population by regions.

REGIONAL DISTRIBUTION OF ABORIGINAL INMATE POPULATION AS A PERCENTAGE OF THE TOTAL INMATE POPULATION*				
Region	Total Inmate Population	Aboriginal Inmate Population	Aboriginal Inmate As Percentage of Total Inmate	Distribution of Aboriginal Inmate Population by Region
Pacific	1531	208	13.5	18.1
Prairies	2231	730	32.7	63.9
Ontario	3383	148	4.3	12.8
Quebec	3473	28	.75	2.3
Atlantic	1025	33	3.2	2.9
National	11873	1143	9.6%	100.0%

\* Includes provincial inmates in federal institutions

Source: Correctional Service of Canada Population Profile Report : 1990

Table IV-7: Aboriginal Offender Population by Regions



### **Aboriginal Self-Government**

An appreciation of the political aspirations of Aboriginal peoples is essential, as these developments will have significant implications for the way in which police services are provided to Aboriginal peoples.

The current Aboriginal political viewpoint on self-government is founded upon a host of historical concepts involving Aboriginal rights to the land, nationhood status, treaties, the British North America Act (BNA), the Indian Act, and the Canadian Constitution. These Acts in themselves are not perceived as a basis for Aboriginal self-government but they are a clear indication that all levels of government recognize the special status and rights of Aboriginal peoples.

Many Aboriginal peoples believe that they have a right to self-government as sovereign nations who have never given up their authority and nationhood, and that such jurisdiction is of a nature that no one or no other government has ever taken or can take from them. Aboriginal peoples argue that most of the political and social institutions imposed on them do not meet their needs. Indeed, they suggest that they alone are in a position to develop the types of structures suitable for their own governments.

Current Aboriginal political expectations revolve increasingly around the following four areas:

- Settlement of land/treaty claims;
- Enhancement of local control;
- Facilitation of relationships with government departments; and,
- Establishment of government-to-government relationship with Canada and the Provinces.

To the extent that it serves as a basis for comparative analysis, Aboriginal peoples are determined now, more than ever, to attain a level of political recognition which they believe has been granted to more "newly arrived Canadians." Though they have been socially, economically, and politically quarantined, they continue to seek a recognition of self-government and their place in the larger Canadian society, where heightened political awareness would assure them special recognition within the framework of the Canadian Constitution.

Governments are shaped by and in turn shape the physical and social settings in which they are created and operate. In relation to their immediate community settings, Aboriginal governments are

responding or need to respond to issues and forces that arise from social and cultural trends, economic development, the land claims question, history and tradition, and political decision making patterns. There is an overwhelming possibility that Aboriginal controlled police programs, whether on or off-reserve, will be a contingency of Aboriginal self-government. This substantial re-ordering of legislative powers will have significant impact on the treatment of Aboriginal peoples within the Canadian justice, corrections and police systems, while attempting to address the following questions:

- The types of policing services Aboriginal peoples require;
- Weaknesses of existing off-reserve policing services and possible solutions;
- The extent to which the Aboriginal urban community can participate, or have responsibility for their own policing;
- Through what processes Aboriginal peoples will assume control over policing services, and how quickly should developments occur;
- Criteria needed to determine requirements for levels of policing services directed at Aboriginal peoples; and,
- The roles and responsibilities of the federal and provincial governments.

Finally, though political strides and efforts continue, the recent failure to ratify the negotiated Charlottetown Accord leaves many of these political governance issues unresolved.

A summary of socio-economic conditions is provided in the following Table\*, and serves to point out additional inequities impacting on urban Aboriginal peoples.

**Child Welfare:** The proportion of Aboriginal children in care has risen steadily to more than five times the national rate.

**Education:** Only 20 per cent of Aboriginal children stay in school to the end of the secondary level; the comparable national rate is 75 per cent.

**Income:** The average income of Aboriginal people is one-half to two-thirds of the national average.

**Unemployment:** The unemployment rate among Aboriginal peoples is about 35 per cent of the working age population; in some areas it is as high as 90 per cent.

**Prisoners:** Aboriginal peoples are over-represented in proportion to their population in federal and provincial penitentiaries. In Manitoba, Saskatchewan and the North, Aboriginal peoples represent more than 40 per cent of the prison population. The proportion of Aboriginal youths who are considered delinquent is three times the national rate.

**Death Rate:** Despite improvements over the past 10 years, the death rate among Aboriginal peoples is two to four times the rate for non-Aboriginals.

**Causes of Death:** Accidents, poisoning and violence account for over 33 per cent of deaths among Aboriginal peoples, as compared with 9 per cent for the Canadian population as a whole. Aboriginal peoples die in fires at a rate that is seven times that for the rest of the Canadian population.

**Violent Death:** The overall rate of violent deaths among Aboriginal peoples is more than three times the national average.

**Suicide:** Aboriginal deaths due to suicide are almost three times the national rate; suicide is especially prevalent among Aboriginal youths aged 15 to 24.

**Infant Mortality:** The infant mortality rate (up to the age of four weeks) among Aboriginal children is 60 per cent higher than the national rate.

**Life Expectancy:** If an Aboriginal child survives its first year of life, it can expect to live 10 years less than a non-Aboriginal Canadian. The life expectancy of Aboriginal women, for example, is 60.2 years, while non-Aboriginal women can expect to live 76.3 years.

**Hospital Admission:** Aboriginals use hospitals about 3 to 3.5 times more than the national population.

\* Canada Research Institute: Aboriginal Conditions Database, 1991



### Summary

The urban Aboriginal population is changing greatly in its numbers and characteristics and the concomitant rapidity of migration to urban centres will have significant impacts for policing and law enforcement. For example, the Aboriginal population is younger than the rest of the Canadian population. Levels of education and other characteristics also differ dramatically when the two populations are compared. These demographic differences raise questions about the treatment of Aboriginal peoples within the Canadian justice, corrections and police systems. They indicate the relative need for such services as health care, child care, and education. They point to the significance of promoting adult literacy as a matter of urgent attention. They portray a labour force with very different characteristics from the general Canadian labour force.

Particular social groupings within Aboriginal communities often take on critical cultural roles that have socio-cultural impact. Elders hold a particularly important place in Aboriginal communities, whether on or off-reserve. They play significant educational, historical, and political roles as they pass on the wisdom of their peoples. The focus on the roles of women in Aboriginal communities, the social circumstances they experience, and the key cultural responsibilities they retain is also of significance in developing police services for urban Aboriginal peoples.

Cultural issues and their relation to the aspirations of Aboriginal self-government deserve careful attention. This is particularly true of matters relating to language and education factors, and their effect on political discourse in particular. When Aboriginal peoples discuss and debate critical political issues with other Canadians, the two groups may fail to communicate because key words may mean very different things to each. Words such as "government", "politics", and "sovereignty" do not readily translate into Aboriginal languages. As a result, their use to describe and analyze Aboriginal self-government can be either misinterpreted or misleading. A greater awareness of this possibility and attention to the words, images and concepts that various Aboriginal peoples use to describe their political ways are necessary in order to effect or provide effective policing services.

Police services serving Aboriginal peoples have to make a considerable investment in relationship building with Aboriginal communities. In spite of continuing efforts, tension still exists between the police and the urban Aboriginal community. While there may be considerable dispute about

its degree or its causes, there is little argument about its existence. The rapid migration to urban centres, the age cohort that is most likely to come into conflict with the law (15-34), the alienation of urban Aboriginals coupled with the lack of opportunities present police departments with immediate challenges.

The complete range of expertise required to meet these challenges may not be readily available within police structures. Consequently, it may be necessary to consider the use of specialized resources to assist urban police departments in coming to terms with shifting patterns in Canadian urban life.

Additionally, law enforcement agencies should recognize the strong possibility that the next few years will see two developments:

- Continuing restrictions on the resources available for policing services; and,
- Changes in the nature and levels of demands for policing services.

These two developments will assume significant importance for policing services to the year 2000.



---

## **Section V**

### **Overview of Recent Examinations into Police-Aboriginal Relationships**

---



## V Overview of Recent Examinations into Police-Aboriginal Relationships

### Commissions, Inquiries, Task Forces on Aboriginal Justice, Police and Corrections

This section provides an overview of recent examinations into the relationship between Aboriginal peoples and the justice system. Remarkably, there have been more than fifty-two government-sponsored justice studies since 1967, when the Canadian Corrections Association released an initial report entitled Indians and the Law.

The various studies have led to exhaustive recommendations on Aboriginal justice, corrections and police issues, many of which have been, or are being implemented. Interestingly, the same recommendations are echoed in nearly all the reports. The redundancy of these recommendations serves to highlight the continuing concerns of the current system as well as the need for effective, meaningful change.

In this section efforts have been taken to provide a snapshot of the recommendations of the following reports directed at Police-Aboriginal relationships:

- Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba;
- Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution;
- Saskatchewan Indian Justice and Metis Justice Review Committees;
- Report of the Task Force of the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta; and,
- Report on Aboriginal Peoples and Criminal Justice: Equality, Respect and the Search for Justice.



Authority	Subject	Date
Province of Nova Scotia	The Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution	1989
<b>Objective</b> <p>The Royal Commission was to determine why Donald Marshall, Jr. was wrongfully convicted and to make recommendations to ensure that such a miscarriage of justice did not happen again.</p>		
<b>Findings &amp; Recommendations</b>		
<b>General:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. The criminal justice system failed Donald Marshall, Jr., at every point from his arrest and conviction up to and beyond his acquittal by the Supreme Court of Nova Scotia;</li><li>. This miscarriage of justice could have been prevented if those involved had displayed professional and/or competent behaviour in discharging their responsibilities; and,</li><li>. The fact that Marshall was Aboriginal contributed to the miscarriage of justice.</li></ul>		
<b>Specific:</b>		
<b>Policing:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. That the Police Commission "be provided with sufficient resources to enable it to fulfil properly the leadership, training, information and assessment roles that constitute its mandate";</li><li>. That visible minority group members be recruited by the RCMP and municipal police departments;</li><li>. That police departments develop outreach programs and liaison roles in order to provide visible minorities with greater access to and more positive interaction with the police;</li><li>. That law enforcement agencies in conjunction with the Departments of the Attorney General and Solicitor General should adopt and publicize a Policy on Race Relations committed to employment equity, the elimination of inequalities based on race, and the reduction of racial tensions between these Agencies/Departments and the communities with which they interact;</li><li>. That cross-cultural training programs be established with a view toward developing Aboriginal specific components; involvement of more Aboriginal communities in such programs; and, mandatory training for those involved in Police-Aboriginal situations;</li><li>. An affirmative action policy be encouraged to support Aboriginal peoples in meeting the police recruitment requirement;</li><li>. Aboriginal police instructors be employed as regular member staff in law enforcement agencies;</li><li>. A recognition that a major population shift is occurring across Canada, with the result that many Aboriginal Canadians are living off-reserve;</li><li>. Monitoring and evaluation take place among police officials assigned to high pressure policing functions associated with Aboriginal policing, in order to detect cases of frustration, unsuitability and/or "burn out"; and,</li><li>. Nova Scotia police departments support and participate in any community-based "diversion" and crime prevention programs with Aboriginal communities.</li></ul>		

Authority	Subject	Date
Province of Manitoba	Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba	1991
<b>Objective</b> <p>The objective of the Manitoba Inquiry was "to inquire into, and make findings about, the state of conditions with respect to Aboriginal peoples in the justice system in Manitoba" and to suggest ways in which these conditions might be improved. The Inquiry was asked to consider all aspects of the J.J. Harper and Helen Betty Osborne cases and to make any additional recommendations that it felt appropriate with respect to those cases. The Commission's scope included all components of the justice system, including policing, courts and correctional services.</p>		
<b>Findings &amp; Recommendations</b>		
<b>General:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. The justice system was insensitive and inaccessible and had failed the Aboriginal peoples of Manitoba on a massive scale;</li><li>. Incremental changes to the justice system would be insufficient to address the current problems; and,</li><li>. A separate justice system for Aboriginal communities be established.</li></ul>		
<b>Specific:</b>		
<b>Policing:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. Utilize a community based policing approach in Aboriginal communities;</li><li>. Establish employment equity programs to achieve greater Aboriginal representation;</li><li>. Strengthen and review cross-cultural education programs;</li><li>. Recognition by police agencies of the right of Aboriginal peoples beyond the normal aspects of policing;</li><li>. Review to effect systemic changes in Manitoba's policing, courts and overall justice system;</li><li>. Develop a "police file" on critical areas that need to be resolved in policing Aboriginal matters;</li><li>. Provide training, counselling and education programs to police officials on aspects of Aboriginal culture;</li><li>. Re-training any member of the police establishment found to have intolerant, culturally biased or prejudiced attitudes towards Aboriginal peoples;</li><li>. A Police Advisory Committee be set up to help establish programs, priorities and recruitment efforts on behalf of the Aboriginal agenda; and,</li><li>. Testing procedures be put in place to screen for radical and cultural insensitivity by all police officials.</li></ul>		

Authority	Subject	Date
Province of Saskatchewan	Report of the Saskatchewan Indian Justice & Metis Justice Review Committee	1992
<b>Objective</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. Indian Justice Review Committee - to examine ways to make changes within the present criminal justice system, and to encourage expansion of the positive changes already underway, resulting in a system of justice that is more fair and equitable to Indian peoples.</li><li>. Metis Justice Review Committee - to facilitate consultation on the criminal justice system as it relates to Saskatchewan Metis peoples and communities and to prepare recommendations relating to the delivery of criminal justice services to these communities.</li></ul>		
<b>Findings &amp; Recommendations</b> <p><b>Specific:</b> <b>Policing</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>. That police services implement employment equity programs to achieve Aboriginal participation equivalent to the Aboriginal proportion of the province's population;</li><li>. Establish an Aboriginal liaison/cultural relations officer position within the Saskatchewan Police Commission;</li><li>. Introduce, monitor and refine cross-cultural and sensitivity training for all law enforcement officials;</li><li>. Law enforcement agencies review their mandates and obligations to respect Aboriginal culture, needs and spirituality;</li><li>. On-site visits to Aboriginal communities be conducted with Native policing members and Aboriginal organizations;</li><li>. An Aboriginal-specific police agenda be defined, and further, that regional and national conferences be undertaken to address all issues;</li><li>. Re-establish information channels with law enforcement agencies to respond to the needs of Aboriginal communities in Saskatchewan; and,</li><li>. A manual be published outlining Aboriginal treaty rights, hunting and fishing rights, and Native self-government positions to members involved in policing Aboriginal Canadians.</li></ul>		

Authority	Subject	Date
Province of Alberta	Task Force on the Criminal Justice System and its Impact on the Indian and Metis People of Alberta	1991
<b>Objective</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. The objective of the Task Force was: to complete a review of the criminal justice system in Alberta as it relates to Indian and Metis peoples and to provide a report for the Solicitor General of Canada, the Attorney General of Alberta and the Solicitor General of Alberta, which identifies any problems and proposes solutions to ensure the Indian and Metis peoples receive fair, just and equitable treatment at all stages of the criminal justice process in Alberta. The scope of the inquiry encompassed the criminal justice system only and its effects upon Indian and Metis people in urban, rural, reserve and isolated areas.</li></ul>		
<b>Findings &amp; Recommendations</b>		
<b>General</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. Aboriginal peoples do not comprehend the justice system; and,</li><li>. The Criminal Justice System is much too obtuse and removed to serve Aboriginal needs.</li></ul>		
<b>Specific: Policing:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. Community policing programs that are Aboriginal-specific be established in Aboriginal communities in urban areas;</li><li>. Native Friendship Centres and Law Enforcement agencies work jointly in the assistance of its Aboriginal constituency;</li><li>. Formation of an urban Aboriginal affairs committee to resolve community policing issues;</li><li>. Police formalise a link with off-reserve Aboriginal communities;</li><li>. Establish guidelines to inform Aboriginal communities of their rights, and appropriate police conduct;</li><li>. Define a complaints mechanism for Aboriginal-Police process;</li><li>. Develop a comprehensive policy framework on Aboriginal policing programs;</li><li>. Increase and enhance cross cultural recruitment and training; and,</li><li>. Increase the number of Aboriginal peoples employed in police enforcement agencies.</li></ul>		



Authority	Subject	Date
Law Reform Commission of Canada	Report on Aboriginal Peoples and Criminal Justice: Equality, Respect and the Search for Justice	1991
<b>Objective</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. To study the Criminal Code and related statutes and to examine the extent to which these laws ensure that Aboriginal persons and persons who are members of cultural or religious minorities have equal access to justice and are treated equitably and with respect.</li></ul>		
<b>Findings &amp; Recommendations</b>		
<b>General:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. Present system fails Aboriginal peoples; and,</li><li>. Two parallel paths,<ul style="list-style-type: none"><li>a) reform the current system,</li><li>b) establish an Aboriginal justice system.</li></ul></li></ul>		
<b>Specific:</b>		
<b>Policing:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>. The police should be "more involved in and accountable to the communities they serve";</li><li>. Community based external policing or autonomous Aboriginal police forces should be facilitated wherever they are desired;</li><li>. Establish programs with the intent to bring more Aboriginal persons into all aspects of the criminal justice system, including as police, lawyers, judges, probation officers and correctional officials;</li><li>. Recognition of the right of Aboriginal peoples to use their own languages in all court proceedings, plus supporting legislation to ensure that interpreters be provided to any suspect needing assistance, in relation to dealing with police officers;</li><li>. Equal recognition of Aboriginal spirituality within policing institutions be secured by legislation;</li><li>. Establish a formal process that recognizes Aboriginal peace officers to mediate disputes involving Aboriginal peoples in conflict with the law;</li><li>. Provide oversight capacity to an Aboriginal Police/Justice Forum, with a broad mandate to deal with any matters relating to Aboriginal persons in the justice system; and,</li><li>. Endorse Aboriginal communities to oversee their Native constituency.</li></ul>		

### Summary

Common themes and consistent recommendations are found in the above studies. The following four issues identified in all reports are presented in a "nutshell":

- Aboriginal peoples should be closely involved in the planning and delivery of police services to Aboriginal peoples;
- All non-Aboriginal staff in the justice system engaged in providing services to Aboriginal peoples should be required to participate in some form of cross-cultural training designed to familiarize them with the special needs and values of Aboriginal peoples;
- More Aboriginal peoples must be recruited and trained for service functions throughout the justice system; and,
- In providing police services, emphasis should be placed upon prevention, diversion and alternatives to imprisonment.





---

## **Section VI**

### **Policing Services for Aboriginal Peoples**

---



## **VI Policing Services for Aboriginal Peoples**

### **The Issues**

It is now legitimate to ask what implications the information contained in this report has for the delivery of police services to a steadily increasing urban Aboriginal community. In addressing this question, a number of suggestions to a response have already been inferred. It is advisable now to consider the following underlying factors that will have specific impacts on the level, nature and demands for police services to Aboriginal peoples.

Policing Services for Aboriginal Peoples				
Underlying Factors Affecting Off-Reserve Policing				
Social	Economic	Demographic	Political	Other
<ul style="list-style-type: none"><li>• Health conditions</li><li>• Inadequate housing</li><li>• Lack of employment and income support</li><li>• Inadequate access to education and health resources</li><li>• Disorganized and inadequate social services</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Absence of opportunities for economic advancement</li><li>• Unemployment</li><li>• Deficits</li><li>• Fiscal restraint</li><li>• Regional economic disparity</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Population Growth and Trend</li><li>• Geographic Location</li><li>• Multi-ethnic population</li><li>• Youth and Aging</li><li>• Urban migration</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Self-government</li><li>• Local control</li><li>• Sensitivity to the aspirations and values of aboriginal peoples</li><li>• Land Claims</li><li>• Enhancement of relationship with Provincial and Federal governments</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recidivism</li><li>• Substance/Alcohol Abuse</li><li>• Family Violence</li><li>• Spousal Assault</li><li>• Incarceration</li><li>• Re-integration</li></ul>

These underlying factors will have important implications for the provision of police services to urban Aboriginal peoples throughout Canada. Some of the expected implications are:

- Increased need for attention by police agencies to secure and manage staff with Aboriginal background (including training, employment, etc...);
- The lack of opportunities available to urban Aboriginal people leading to societal alienation and conflict with the law;

- Migration trends of Aboriginal peoples to urban areas;
- The formalization of Aboriginal self-government processes could impact on existing policing arrangements; and,
- Increases in the proportion of criminal justice clients (offenders, victims, and the general public).

Each generation of police recruits is open to both unprecedented opportunities and constraints as they relate to Aboriginal peoples. The urban centres and the police respond to and reflect societal dimensions - socio-economic, institutional, cultural, demographic - but are not mere passive products. The police is a medium for an urban process that is itself a creative force within the urban arena, and which reverberates on its region, the system of cities as a whole, and society in general.

It is true that police organizations must respond to changing times - that is, they must adapt effectively to a rapidly changing environment. The salient characteristics for such change include: the encouragement of innovation; visible acknowledgment of good performance; articulated purpose and mission; adaptable people as members; effective management of change; collaborative climate; minimal constraints; strong client orientation; and built-in feedback mechanisms. Adaptability is considered to be learnable and necessary - by both organizations and individuals. Workable, winnable strategies for providing policing services to Aboriginal urban communities include diagnosing and exposing existing police culture; training in managing change; team building to examine barriers to innovation and adaptiveness; clarifying mission and developing vision; and improving performance and communication, both internally and externally.

In responding to the need for enhanced police-urban Aboriginal relations, a number of realities should be pointed out, including the persistence of hierarchy and dominance in the Canadian policing system, and the struggle for more liveable environments by Aboriginal peoples. There are several social, economic and cultural attributes which cause Aboriginal peoples living in urban centres to come into direct conflict with police agencies.



They are as follows:

- Alcohol;
- Unemployment;
- Poverty;
- Welfare;
- Education;
- Recreation Facilities (absence); and
- Relationship between Aboriginal people and police.

Courtesy of the Liquor Control Board, 1990

A consequence of migration to urban centres is the increased risk of contact with the law. The following table offers incidents of contact by police officers and urban Aboriginal peoples.

INCIDENT		CONTACT	
	Most frequently Cited Official Contact Between Police Officers and Urban Aboriginal Peoples		
		Regular Member (Police) (217)	Special Constable (Aboriginal) (60)
Alcohol related		41.9	21.7
Traffic (non-alcohol related)		12.4	1.7
Community Relations (Preventive)		3.7	15.0
Violence		3.2	3.3
Domestic Incidents		2.8	1.7
Property Offenses		2.3	1.7
Routine Service Calls		20.3	43.3
Provincial Statutes (General)		1.4	0
Criminal Code (General)		8.8	3.3
Other		3.2	8.3
Total		100%	100%

A comprehensive approach to the provision of policing services to Aboriginal peoples would rely not only on the growing knowledge of the nature of crime and disorder in urban areas but on an understanding of the three components of urbanization: demographic - the increase in the urban proportion of the country's population; structural - the redistribution of population and economic functions among cities in a changing urban system; and behavioural - the effects that urbanization has on the behaviour of Aboriginal peoples.

The confluence of Aboriginal peoples in urban areas is resulting in changes in societal attitudes, principles and structures, and is posing questions of particular priority to police services; these include the following:

- What are the limits of a police agency's ability to ensure that appropriate cultural, racial and linguistic groups are represented in its personnel complement and training? Indeed, there are growing concerns about the ability of police agencies to satisfy increasing demands for representative and responsive Aboriginal services in light of the overwhelming range of differences that are represented by urban Aboriginals;
- To what extent will Aboriginal peoples, particularly urban Aboriginals with differing belief structures influence or impact on police structures and policies? To what degree does existing police policy or police services legislation conflict with the interests or beliefs of urban Aboriginals? and,
- Will urban communities that are currently divided along ethnic and cultural lines come together to form a stronger political voice? What then will be the impacts of such an outcome on police services and policies?.

An issues matrix, identifying concerns related to police agencies and urban Aboriginal communities identifies the priorities that are fundamental to the long-term enhancement of policing services to Aboriginal peoples. It is presented as an action plan for both the police agency and the urban Aboriginal community.

Policing Services for Aboriginal People	
Police Agencies	Urban Aboriginal Community
<p><b>The Need to Change</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Potency of demands for change</li> <li>■ Nature of demands on system</li> <li>■ Source of demands for change</li> <li>■ Why change?</li> </ul> <p><b>Organizational Culture</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Culture track</li> <li>■ Management skills track</li> <li>■ Strategy - structure track</li> <li>■ Team - building track</li> <li>■ Organization culture based on <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quality</li> <li>- Productivity</li> <li>- Creativity</li> <li>- Support</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Communication</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Information related to contact with police officers</li> <li>■ Rights and obligations</li> <li>■ Cultivate role models</li> <li>■ Develop forum for enhanced police-Aboriginal relations</li> </ul> <p><b>Socio-Economic</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Impact of migration to urban centres</li> <li>■ The need for technical training, specialized expertise</li> <li>■ Urban centre is no panacea</li> <li>■ Inherent problems</li> <li>■ Provide training, education and an avenue for Aboriginal culture while in the urban environment</li> <li>■ Specific opportunities available to urban Aboriginals</li> <li>■ Levels of opportunity</li> </ul>
<p><b>The Need to Adapt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Innovation</li> <li>■ Collaborative climate</li> <li>■ Client orientation</li> <li>■ Team building, especially external units</li> <li>■ Clear vision</li> </ul> <p><b>Community-based Policing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Solution - driven</li> <li>■ Community-based policing</li> <li>■ "Buy in" by Aboriginal communities</li> <li>■ State-of-the-Art knowledge base and profile of Aboriginal urban community</li> <li>■ Emphasis on mediation, restructuring or dissolution in addressing urban Aboriginals</li> </ul>	<p><b>Cultural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Aboriginal vs. police culture</li> <li>■ The police as an ally</li> <li>■ Impartiality of the Law</li> <li>■ Emphasis on traditional approaches to law enforcement</li> <li>■ Aboriginal control over certain "infractions"</li> <li>■ Institution or Systemic racism</li> <li>■ Community-driven alternatives</li> </ul>



### **The Potential Solutions**

In facing the above issues, Canadian police agencies possess enormous strengths. Its officers are well paid, education levels are high, training is extensive, buildings are modern, and communications are state-of-the-art. The analytical capacity of police departments is growing, as is the development of information-bases and information-management systems. Officers, by and large, are knowledgeable, not just about operational matters but about the policies and strategies of policing. Police forces are becoming self-conscious in the best sense and policing has a tradition of creating responsible, non-political bodies to supervise the police both with respect to individual behaviour and organizational policy.

The challenge now is to grasp the opportunity to make intelligent innovations in order to respond to the needs of an emerging urban Canada, an urban Canada where convulsive changes are underway, and where policing solutions must be formulated in response to these changes.

In order to respond to the need for enhanced policing services for Aboriginal peoples, the following suggestions are offered.

<p>■ <b>A Partnership in Growth</b></p>
---

Aboriginal peoples have often put forward the concept of a living partnership in growth. It is, in fact, a method of developing a living partnership of policing services which would adopt a matrix organizational structural, where teams consisting of members of police, fire, public and social services agencies, provincial and federal departments would work together on a formal basis to deliver the necessary and appropriate policing services to urban Aboriginals.

Such an team approach would provide long-term benefits for the partnership between police in urban centres and the Aboriginal peoples. More problem solvers would be available, with different backgrounds, viewpoints, and opportunities for contact with the Aboriginal peoples thereby improving the chances of early identification and complete analysis of problems.

Because they would report to different bureaucracies, members of these living partnership teams would act as a check on one another, reducing many of the potential problems involved in the initial phases of problem solving. Finally, the teams would provide a unified contact point for frustrated Aboriginal peoples, who would otherwise be unable to negotiate their way through the city or urban bureaucracy. With problem solving partnership teams linked to community and/or Aboriginal organizations, the opportunities for cooperative efforts increase dramatically.

Benefits of innovations such as the living partnership approach provide tested, practical approaches for police agencies frustrated with putting band-aids on symptoms. By responding to recurring problems and by working with other agencies, businesses, and the public whenever possible, police agencies have begun to develop an effective strategy for reducing crime and other troubling conditions in our cities.

#### ■ Community Based Policing

Community policing, sometimes known as community based policing or community-oriented policing is regarded as the best and most appropriate response by policing to the challenges and problems encountered in dealing with urban Aboriginal peoples.

Aboriginal urban communities have placed questions on policing within a broader context of social, cultural, economic, demographic, political, and indeed spiritual change. As a result, the place of the Aboriginal person in contemporary approaches to policing and the very status of police agencies assigned the task of providing services to Aboriginal peoples must now be carefully considered from first principles.

In this regard, implementing community based policing involves more than simply changing how law enforcement officials respond to a particular community's needs. Less obviously, it also means changing the very culture of police organization in support of this type of policing.



The following elements are conducive to successful community based policing:

- The role or mission of the police in society becomes fundamentally one of peace officer rather than as law enforcement officer involved in crime control;
- In a community based partnership, the police must adopt as the cornerstone an ability and openness to consult with the local community;
- The police must be proactive, i.e. anticipate trouble areas and prepare contingency measures;
- Police must develop a strategy to understand and address the root causes of crime;
- The police must develop new partnership with members of their communities, and work jointly with social agencies in a cooperative response in dealing with urban issues;
- Because Aboriginal peoples believe they are constant victims or targets of police officers, it is important that police reduce this fear of being victimized;
- In a successful community based approach, police must be granted the responsibility and autonomy to respond in a very specialized way to unique urban or neighbourhood situations;
- Police structure and organizational frameworks must change to accommodate community based ideals; and finally,
- In order to be successful, it is important that the police be accountable to the community in which they serve.

Community based policing can logically be extended to a host of officers with enforcement powers, including the police, municipal, regional and conservation officers.

### ■ Police-Aboriginal Complaints Mechanism

Recommendations on Aboriginal justice, corrections and police issues are reiterated in the nearly fifty-two government sponsored studies on the subject. Many questions continue to exist regarding what is best for police-Aboriginal services. However, in light of the treatment of Aboriginal peoples in conflict with the law, a complaint mechanism, if instituted with objectivity could help alleviate both the undue and burdensome hardship suffered by the Aboriginal community as well as the tremendous loss of resources and respect for police officials.

A comprehensive complaints mechanism process established by key stakeholders would serve the following:

- Examination of submissions at the Police-Aboriginal complaints process level;
- Determine the process of settlement;
- Review where the complaints process is broken off;
- Assess strengths and weaknesses of the process and possible ways of improvement;
- Assess patterns which have caused delays and avoidable aggravations in the process;
- Determine the extent to which process has been implemented as promised;
- Assess the impacts and effects which the process achieved, including the extent to which the "settlement" ameliorated the felt grievances; and,
- Include a commitment to involve the Aboriginal community in the review process.

### Sensitivity Training, Representative Recruitment and Culturally-Appropriate Education

Recommendations in nearly every one of the fifty-two government-sponsored justice studies on Aboriginal issues have supported sensitivity training, representative recruitment and culturally-appropriate education on Canada's Aboriginal population.

The need to recruit, promote and train qualified Aboriginal persons to positions in the policing community is imperative. Sensitivity training, representative recruitment and

culturally appropriate education from both the Aboriginal community as well as the police agency is beneficial for policing services to Aboriginal peoples living in urban centres.

Police training programs must include relevancy, currency, flexibility and specificity in addressing the needs of a very distinct urban community.

Concerns have been expressed about police lack of understanding and sensitivity to Aboriginal culture and values, and, in some cases, about overt discrimination as Aboriginal peoples continue to believe they are more likely than non-Aboriginal people to be arrested and charged.

Finally, many police departments do not have Aboriginal members proportionate to the Aboriginal population in their jurisdiction. As well, many lack the recruitment and training programs necessary to address this situation.

#### **Urban Off-Reserve Aboriginal Policing: Community Participation**

In many urban Aboriginal communities, Aboriginal citizens are without formal mechanisms which allow them to voice their policing concerns to the police.

In large urban centres, police agencies are focusing on cross-cultural training to assist non-Aboriginal officers to understand and appreciate differences between Aboriginal and non-Aboriginal cultures. As well, a number of police agencies are developing mechanisms to allow the Aboriginal community to advise police on issues of concern and to assist in resolving Aboriginal/police problems. In this regard, Police/Aboriginal consultative groups are helping to strengthen the police/community relationship.

In an effort to enhance community participation, the Canadian Association of Chiefs of Police (CACP) established a Policing with Aboriginal Peoples Committee composed of chiefs of police and members of the Aboriginal community. The purpose of this committee is to provide a forum to discuss issues of mutual concern and to share information on Aboriginal policing initiatives. In addition, the Ministry of the Solicitor General has initiated the Aboriginal Policing Series, a program designed to address research and policy issues of

concern to police, governments, and Aboriginal communities. The series is intended to be of practical value to police officers working in Aboriginal communities.

### **Acknowledging the Existence of Bias**

Police agencies ensure that recruits do not display an overt bias which would make them unsuitable to be an officer. What is apparent however, is that changes occur after joining the police agency. There continue to be significant evidence that police officers who are constantly in contact with the public develop strong feelings and beliefs as to attributes of individuals, based on factors such as appearance and ethnic background.

The correction of this situation is not an easy process. It would be easy to simply consider it unacceptable and attempt to develop regulatory processes aimed at eliminating it. But what is evident here is not so much a symptom of personal belief as evidence of a developed culture and value system within the organization.

The working experience of many police officers exposes them to an extremely selective cross section of the urban population. Consequently, in the absence of balancing factors, attitudinal bias towards urban Aboriginals may creep in.

It is important that this be recognized and acknowledged. This will, in turn permit very specifically targeted remedial action, rather than broad initiatives targeted at a whole range of issues. While training may be a composite of such action, support systems and groups, mandatory interaction with more representative cross section of the urban Aboriginal community and other targeted initiatives should be considered.







---

## Conclusion



Effective policing services require focused attention on sub-groups of the population as defined by such characteristics as education, language, labour force, status, gender, income, ethnicity, and migration patterns. This detailed knowledge is required in order to plan for police services that can be improved to serve a specific constituency. Consequently, the detailed information provided in this report will form an essential component in the delivery of policing services to Aboriginal peoples.

This report bridges the needs of very diverse interests including all major urban centres, law enforcement agencies, urban Aboriginal communities, as well as, and to a lesser degree the federal and provincial government departments with responsibility for Aboriginal policing services. It identifies sociological, economic, demographic and political changes affecting Aboriginal peoples in urban areas which require attendant changes from policing services.

This broad-based approach must now respond to adaptation of human, financial and creative resources to specific emerging urban problems. It is hoped that the potential solutions offered in this report will serve as a catalyst in fostering and enhancing Police-Aboriginal services.

Finally, while illuminating and diagnosing the limits of our knowledge on Police-Aboriginal urban issues, this report offers potential remedies. Thus, while the state of information on Aboriginal urban movement remains largely underdeveloped, preliminary though it may be, this report is a useful step forward.



### **BIBLIOGRAPHY**

Attorney and Solicitor General Canada. The Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, Province of Nova Scotia, September 1989.

Canadian Bar Association, Aboriginal Rights in Canada: An Agenda for Change, August 1988.

Canadian Law Information Council, Legal Services for Native People in Canada, Occasional Paper Number 6, November 1982.

Canadian Police College, Policing Native Communities, June 1987.

Canadian Police College, Community Policing and Aboriginal Communities, September 1988.

Cawsey, Robert Allan, Task Force on the Criminal Justice System and its impacts on the Indian and Metis People of Alberta, March 1991.

Commission des droits de la personne du Quebec, Investigation into relations between police forces, visible and other ethnic minorities, November 1986.

Dumas, Jean, Current Demographic Analysis: Report on the Demographic Situation in Canada, 1988, Ministry of Industry, Science and Technology, 1990.

Head, Robert H.D. Policing for Aboriginal Canadians: The R.C.M.P. Role, Royal Canadian Mounted Police, November 1989.

Indian and Northern Affairs Canada, Indian Policing Policy Review: Task Force Report, January 1990.

Indian Justice Review Committee, Report on the Saskatchewan Indian Justice Review Committee, Province of Saskatchewan, October 1992.

Manitoba Justice Inquiry, Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal



People, November 1991.

Mehta, Vijay S., Public Policy Issues Affecting First Nations Governance, Canada Research Institute, November 1991.

Metis Justice Review Committee, Report on the Saskatchewan Metis Justice Review Committee, Province of Saskatchewan, August 1992.

Newby, Liza, Native People of Canada and the Federal Corrections System: Development of a National Policy - A Preliminary Issues Report. Correctional Service of Canada, December 1981.

Ontario Native Women's Association, Breaking Free: A Proposal for Change to Aboriginal Family Violence, December 1989.

Royal Commission on Aboriginal Peoples, National Round Table on Justice Issues, October 1992.

Solicitor General Canada, National Workshop: First Nations Policing June 27-29, 1992, July 1992.

Solicitor General Canada, First Nations Policing Policy, April 1992.

List of Contacts

<u>Name</u>	<u>Organization</u>
Ms. Lynda Clairmont	Solicitor General, Canada
Mr. Ron Ferri	Solicitor General, Canada
Ms. Lee Seto-Thomas	Native Council of Canada
Ms. Carole Blackburn	Royal Commission of Aboriginal Peoples
Mr. Charles Nixon	Federal-Provincial Relations Office
Mr. Rolland Pangowish	Assembly of First Nations
Mr. Vincent Chiang	Ministry of Solicitor General, Ontario
Mr. Phillip Stenning	University of Toronto
Ms. Gabrielle Dumont	Metis Council of Canada
Ms. Sylvia Maracle	Ontario Native Council on Justice
Mr. Don Clairmont	Dalhousie University





Liste de personnes-ressources

Nom	Organisation
M <sup>me</sup> Lynda Clairmont	Soliciteur général du Canada
M. Ron Ferri	Soliciteur général du Canada
M <sup>me</sup> Lee Seto-Thomas	Conseil national des autochtones du Canada
M <sup>me</sup> Carole Blackburn	Commission royale sur les peuples autochtones
M. Charles Nixon	Bureau des relations fédérales-provinciales
M. Rolland Pangowish	Assemblée des premières nations
M. Vincent Chiang	Ministère du Soliciteur général de l'Ontario
M. Phillip Stenning	University of Toronto
M <sup>me</sup> Gabrielle Dumont	Ralliement national des Métis
M <sup>me</sup> Sylvia Maracle	Ontario Native Council of Justice
M. Don Clairmont	Dalhousie University



Newby, Liza, Native People of Canada and the Federal Corrections System: Development of a National Policy - A Preliminary Issues Report. Correctional Service of Canada, December 1981.

Ontario Native Women's Association, Breaking Free: A Proposal for Change to Aboriginal Family Violence, December 1989.

Royal Commission on Aboriginal Peoples, National Round Table on Justice Issues, October 1992.

Solicitor General Canada, National Workshop: First Nations Policing June 27-29, 1992, July 1992.

Solicitor General Canada, First Nations Policing Policy, April 1992.

## BIBLIOGRAPHIE

- Attorney and Solicitor General Canada. The Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, Province of Nova Scotia, September 1989.
- Canadian Bar Association, Aboriginal Rights in Canada: An Agenda for Change, August 1988.
- Canadian Law Information Council, Legal Services for Native People in Canada, Occasional Paper Number 6, November 1982.
- Canadian Police College, Policing Native Communities, June 1987.
- Canadian Police College, Community Policing and Aboriginal Communities, September 1988.
- Cawsey, Robert Allan, Task Force on the Criminal Justice System and its impacts on the Indian and Metis People of Alberta, March 1991.
- Commission des droits de la personne du Québec, Investigation into relations between police forces, visible and other ethnic minorities, November 1986.
- Dumas, Jean, Current Demographic Analysis: Report on the Demographic Situation in Canada, 1988, Ministry of Industry, Science and Technology, 1990.
- Head, Robert H.D. Policing for Aboriginal Canadians: The R.C.M.P. Role, Royal Canadian Mounted Police, November 1989.
- Affaires indiennes et du Nord Canada, Rapport du Groupe d'étude, janvier 1990.
- Indian Justice Review Committee, Report on the Saskatchewan Indian Justice Review Committee, Province of Saskatchewan, October 1992.
- Manitoba Justice Inquiry, Public Inquiry into the Administration of Justice and Aboriginal People, November 1991.
- Mehta, Vijay S., Public Policy Issues Affecting First Nations Governance, Canada Research Institute, November 1991.
- Metis Justice Review Committee, Report on the Saskatchewan Metis Justice Review Committee, Province of Saskatchewan, August 1992.



Les organismes de police ne peuvent fournir des services efficaces que s'ils accordent une attention particulière aux sous-groupes de la population définis selon certaines caractéristiques comme l'éducation, la langue, la participation au marché du travail, l'état civil, le sexe, le revenu, l'ethnie et la courbe de migration. Ces connaissances détaillées sont nécessaires pour planifier des services de police qui pourront mieux répondre aux besoins d'un groupe particulier. Ainsi, les renseignements détaillés fournis dans le présent rapport constitueront une composante essentielle des connaissances nécessaires à la prestation de services de police efficaces aux autochtones.

Le présent rapport fait le lien entre les besoins de groupes d'intérêt très divers, notamment ceux des grands centres urbains, des organismes d'application de la loi, des collectivités autochtones des milieux urbains et, dans une mesure, ceux des ministères fédéraux et provinciaux ayant des responsabilités à l'égard des services de police fournis aux autochtones. Nous avons fait état de changements sociaux, démographiques et politiques ayant une influence sur les populations autochtones en milieu urbain, changements auxquels devront s'adapter les services de police.

Cette approche générale exige que les ressources humaines, financières et créatrices soient adaptées aux nouveaux problèmes urbains. Nous souhaitons que les solutions qui sont proposées dans le présent rapport aient pour effet d'améliorer la collaboration entre la police et les autochtones.

Enfin, bien que notre rapport mette en lumière les limites de nos connaissances sur les problèmes reliés à la prestation des services de police aux autochtones en milieu urbain, nous avons proposé un certain nombre de solutions. Ainsi, même si l'information recueillie jusqu'à présent sur les mouvements de populations autochtones vers les centres urbains demeure très incomplète et préliminaire, nous croyons que notre rapport constitue un pas dans la bonne direction.





---

Conclusion

---

Il n'est pas facile de corriger cette situation. Il serait facile de considérer tout simplement que cette situation est inacceptable et qu'il faut y remédier en ayant recours à la réglementation. Toutefois, il est évident ici que le fond du problème n'est pas tant les opinions personnelles des membres de l'organisation que le fait que l'organisation développe sa propre culture et son propre système de valeurs.

Dans l'exercice de leurs fonctions, de nombreux agents de police sont appelés à rencontrer un segment très spécifique de la population urbaine. Par conséquent, en l'absence de facteurs d'équilibre, des préjugés à l'égard des autochtones des milieux urbains peuvent se développer peu à peu.

Il est important que ces préjugés soient reconnus, car cela permettra de prendre des mesures correctives à l'égard de problèmes très particuliers, plutôt que d'adopter des initiatives générales visant à résoudre un grand nombre de problèmes. Même si la formation peut faire partie de cette démarche, on devrait envisager d'avoir recours à des systèmes et des groupes de soutien, rendre obligatoire une interaction avec un segment plus représentatif de la collectivité autochtone des milieux urbains et examiner d'autres initiatives pouvant aider à résoudre des problèmes précis.

## Les services de police à l'extérieur des réserves en milieu urbain - la participation de la collectivité

Dans un grand nombre de collectivités autochtones en milieu urbain, les citoyens autochtones n'ont pas de mécanisme officiel qui leur permettrait de faire part aux organisations policières de leurs préoccupations en matière de police.

Dans les grands centres urbains, les organismes de police concentrent leurs efforts sur la formation interculturelle afin d'aider les agents de police non autochtones à comprendre et à apprécier les différences entre la culture des autochtones et celle des non-autochtones. De même, un certain nombre d'organismes de police établissent des mécanismes qui permettront à la collectivité autochtone de donner des conseils à la police sur des sujets de préoccupation et d'aider à résoudre les problèmes reliés aux rapports entre les autochtones et la police. Les groupes de consultation sur la police et les autochtones aident à renforcer les liens entre la police et la collectivité.

Afin d'accroître la participation de la collectivité à la prestation des services de police, l'Association canadienne des chefs de police a établi un comité composé de chefs de police et de membres de la collectivité autochtone. Ce comité a pour rôle d'organiser des séances de discussion où il est question de problèmes qui préoccupent les deux groupes et où des renseignements peuvent être échangés sur les initiatives mises en oeuvre concernant la police des autochtones. De plus, le ministre du Soliciteur général a élaboré un programme visant la diffusion de bulletins portant sur des questions de recherche et d'orientation qui préoccupent la police, les gouvernements et les collectivités autochtones. Ce programme devrait avoir une utilité sur le plan pratique pour les agents de police qui travaillent dans les collectivités autochtones.

## Reconnaître l'existence des préjugés

Lorsqu'ils engagent du personnel, les organismes de police s'assurent que leurs recrues ne manifestent pas de préjugés qui les rendraient inaptes à occuper un poste d'agent. On constate cependant que des changements se produisent après que les recrues ont joint l'organisation policière. Les faits démontrent que les agents de police qui sont constamment en contact avec le public se forment des opinions bien ancrées sur les caractéristiques des individus, en fonction de facteurs comme l'apparence et les antécédents ethniques.

Un mécanisme détaillé de règlement des plaintes établi par des intervenants clés servirait à :

- examiner les plaintes présentées;
- définir le processus de règlement;
- examiner à quelle étape il y a rupture du processus;
- évaluer les forces et les faiblesses du processus et proposer des améliorations;
- évaluer les aspects qui sont à l'origine de retards et de problèmes qui auraient pu être évités;
- déterminer dans quelle mesure le processus a été mis en oeuvre comme prévu;
- évaluer les effets et les répercussions du processus, notamment dans quelle mesure le «règlement» a contribué à améliorer la situation faisant l'objet du grief;
- amener la collectivité autochtone à participer au processus d'examen.

**Formation axée sur la sensibilisation, recrutement d'un nombre représentatif d'autochtones et programme d'éducation sur la culture des autochtones**

Les cinquante-deux rapports paratrainés par le gouvernement, portant sur la justice et les autochtones, comportent presque tous des recommandations concernant une formation axée sur la sensibilisation, le recrutement d'un nombre représentatif d'autochtones et un programme d'éducation approprié sur la culture des peuples autochtones du Canada.

Il apparaît essentiel de recruter et de former des autochtones qui seront qualifiés pour occuper un poste au sein de la collectivité policière. La formation axée sur la sensibilisation, le recrutement d'un nombre représentatif d'autochtones et un programme d'éducation approprié sur la culture des autochtones, offert par la collectivité autochtone et par l'organisme de police, permettraient d'améliorer les services de police fournis aux autochtones vivant en milieu urbain.

Les programmes de formation de la police devront être pertinents, à jour, souples et tenir compte des besoins particuliers de la collectivité urbaine distincte à laquelle ils sont destinés.

Des préoccupations ont été exprimées au sujet du peu de compréhension et de sensibilité manifestée par les policiers à l'égard de la culture et des valeurs des autochtones et, dans certains cas, au sujet d'une discrimination déclarée à l'égard des autochtones. En effet, ceux-ci continuent de croire qu'ils sont plus susceptibles que les non-autochtones d'être la cible d'arrestations et d'accusations.

Enfin, de nombreux services de police n'ont pas au sein de leurs effectifs un nombre d'autochtones proportionnel à l'importance de la population autochtone dans leur secteur. De même, beaucoup de ces services n'ont pas les programmes de recrutement et de formation nécessaires pour corriger cette situation.



- La police doit adopter une attitude proactive, c'est-à-dire prévoir les causes possibles de désordre et établir des mesures applicables en cas d'urgence.
- La police doit élaborer une stratégie lui permettant de comprendre les causes profondes de la criminalité et de s'attaquer à ces causes.

- La police doit établir un nouveau partenariat avec les membres de la collectivité dont elle fait partie et travailler conjointement avec les organismes sociaux, de façon à pouvoir compter sur la coopération de ces organismes pour résoudre les problèmes propres au milieu urbain.
- Les autochtones croient être des victimes ou des cibles constantes des agents de police; il est donc important que la police cherche à atténuer cette crainte.

- Pour que l'approche communautaire donne les résultats escomptés, la police doit avoir la responsabilité et l'autonomie nécessaires pour offrir une intervention très spécialisée face aux problèmes propres à une ville ou à un quartier.

- La structure et les cadres de travail des organisations policières doivent être modifiés en tenant compte des idéaux de la collectivité.

- Un aspect important de la réussite du travail des policiers est l'obligation de ces derniers de rendre compte à la collectivité qu'ils desservent.

Les services de police communautaires peuvent logiquement être étendus à d'autres types de services fournis par des agents ayant le pouvoir de faire appliquer la loi, notamment les agents des corps de police municipaux et régionaux ainsi que les agents de conservation.

#### ■ Mécanisme de règlement des plaintes concernant la police et les autochtones

Les cinquante-deux études parrainées par le gouvernement comportent presque toutes des recommandations analogues portant sur la justice, les services correctionnels et les services de police appliqués aux autochtones. Un grand nombre de questions se posent encore en ce qui concerne les meilleurs services de police à offrir aux autochtones. Cependant, étant donné la façon dont sont traités les autochtones au sein du système de justice, un mécanisme de règlement des plaintes qui serait objectif pourrait aider à atténuer les difficultés fort pénibles que subit la collectivité autochtone, à réduire la perte considérable de ressources et à accroître le respect à l'égard des agents de police.



autrement, seraient incapables de faire valoir leur point de vue auprès des représentants de la bureaucratie urbaine. Les liens entre ces équipes et la collectivité ou les organisations autochtones donneraient l'occasion d'accroître considérablement les efforts de coopération.

Les approches novatrices, comme celles du partenariat, fournissent des moyens pratiques et éprouvés dont pourraient tirer partie les organismes de police qui sont déterminés à régler les problèmes et ne veulent plus se contenter de soulager les symptômes. En prenant des mesures pour essayer de résoudre les problèmes de nature répétitive et en travaillant en collaboration avec d'autres organismes, des entreprises et le public, lorsque la chose est possible, les organismes de police ont commencé à élaborer une stratégie efficace en vue de réduire la criminalité et les désordres dans nos villes.

#### ■ Services de police communautaires

Les services de police communautaires sont considérés comme le moyen le plus approprié de faire face aux problèmes qui se présentent dans le cadre des interventions auprès des autochtones dans les centres urbains.

Pour les collectivités autochtones des milieux urbains, les questions à résoudre en matière de police se situent dans le contexte plus général des changements sociaux, culturels, économiques, démographiques, politiques et même spirituels qui se manifestent au sein des peuples autochtones. Par conséquent, le rôle des autochtones dans les approches policières contemporaines et le statut même des organismes de police chargés de fournir des services aux autochtones doivent être examinés attentivement en fonction de certains principes fondamentaux.

Ainsi, la mise en oeuvre de services de police communautaires ne signifie pas simplement qu'il faut changer la façon dont les responsables de l'application de la loi répondent aux besoins d'une collectivité en particulier, mais aussi, et cela est moins évident, qu'il faut changer la culture même de l'organisation policière pour qu'elle soit en mesure d'assurer la prestation du type de services désirés. Les éléments qui suivent sont des aspects importants à considérer dans la mise en oeuvre de services de police communautaires efficaces.

- Dans la société d'aujourd'hui, le rôle du policier est en train de devenir fondamentalement celui d'un agent de la paix, plutôt que celui d'un responsable de l'application de la loi chargé de combattre la criminalité.
- Dans un partenariat de type communautaire, le rôle de la police repose essentiellement sur sa capacité de consulter la collectivité locale et de faire preuve de transparence.

### Les solutions possibles

Les organismes de police du Canada disposent de ressources considérables pour faire face aux problèmes que nous venons d'exposer. Les agents de police sont bien rémunérés, ils ont un niveau de scolarité élevé et bénéficient d'une formation poussée, les immeubles de la police sont modernes et le matériel de communication utilisé est à la fine pointe du progrès. La capacité d'analyse des services de police s'accroît sans cesse, au rythme de l'évolution des bases de données et des systèmes de gestion de l'information. Les agents de police sont généralement bien informés, non seulement au sujet des questions opérationnelles mais aussi à l'égard des politiques et des stratégies établies. Les corps de police sont en train de devenir plus « conscients » du rôle qu'ils ont à jouer. Nous avons toujours eu des organismes responsables, sans caractère politique, chargés de superviser le travail de la police dans le respect des comportements individuels et de la politique de l'organisation.

L'essentiel est maintenant de saisir l'occasion d'innover de façon intelligente afin de répondre aux besoins d'un Canada en mutation, un nouveau Canada urbain où il faudra trouver des solutions aux problèmes nouveaux auxquels font face les organisations policières.

Nous proposons ci-après un certain nombre de solutions pouvant permettre d'améliorer les services de police en milieu autochtone.

#### ■ Un partenariat grandissant

Les autochtones ont souvent proposé l'idée d'un partenariat pour la prestation des services de police au sein de leurs collectivités. Il s'agirait, en fait, d'adopter une structure d'organisation où des équipes composées de membres de la police, des services d'incendie, d'organismes de services sociaux et de ministères fédéraux et provinciaux travailleraient ensemble de façon officielle pour fournir des services de police adaptés aux autochtones des centres urbains.

Cette approche serait avantageuse à long terme, car elle permettrait d'accroître la collaboration de la police avec les autochtones dans les centres urbains. Un plus grand nombre de personnes ayant des antécédents et des points de vue différents et diverses possibilités d'entrer en contact avec les autochtones pourraient proposer des solutions, ce qui permettrait d'augmenter les chances de déceler plus tôt les problèmes et de les analyser en profondeur.

Comme les membres de ces équipes relèveraient de différentes organisations, ils seraient en mesure de suivre le travail accompli dans les autres organisations, ce qui permettrait de réduire un grand nombre de problèmes qui peuvent se présenter durant les étapes initiales de la résolution d'un problème. Enfin, ces équipes constitueraient un point de contact pour les autochtones frustrés, qui,

Les services de police et les autochtones	
Organismes de police	<p><b>La nécessité d'apporter des changements</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ampleur des demandes de changements</li> <li>■ Nature des demandes reliées au système</li> <li>■ Origine des demandes de changement</li> <li>■ Motifs du changement</li> </ul> <p><b>Culture de l'organisation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Culture</li> <li>■ Compétences en gestion</li> <li>■ Stratégie - structure</li> <li>■ Création d'équipes</li> <li>■ Culture de l'organisation fondée sur                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- la qualité</li> <li>- la productivité</li> <li>- la créativité</li> <li>- le soutien</li> </ul> </li> </ul>
Collectivité autochtone en milieu urbain	<p><b>Communication</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Renseignements sur les contrats avec les agents de police</li> <li>■ Droits et obligations</li> <li>■ Modèles de rôle</li> <li>■ Forum sur l'amélioration des relations entre la police et les autochtones</li> </ul> <p><b>Facteurs socio-économiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Effets de la migration vers les centres urbains</li> <li>■ Nécessité d'une formation technique et de compétences spécialisées</li> <li>■ La vie en milieu urbain n'est pas toujours la solution</li> <li>■ Problèmes inhérents</li> <li>■ Nécessité de la formation, de l'éducation et de voies possibles pour la culture autochtone en milieu urbain</li> <li>■ Possibilités offertes aux autochtones des milieux urbains</li> <li>■ Ampleurs des possibilités offertes</li> </ul>
	<p><b>Culture de l'organisation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Innovation</li> <li>■ Climat de collaboration</li> <li>■ Importance accordée aux clients</li> <li>■ Création d'équipes, surtout des unités externes</li> <li>■ Vision claire</li> </ul> <p><b>La nécessité de s'adapter</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Services de police communautaires</li> <li>■ Solution à considérer</li> <li>■ Services de police communautaires</li> <li>■ Intérêt manifesté par les collectivités autochtones</li> <li>■ Connaissance et profil de la collectivité autochtone en milieu urbain</li> <li>■ Accès sur la médiation, la restructuration ou la dissolutive</li> </ul>
	<p><b>Facteurs culturels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Culture autochtone et culture des policiers</li> <li>■ La police, un allié</li> <li>■ Impartialité de la loi</li> <li>■ Accent sur les approches traditionnelles dans l'application de la loi</li> <li>■ Contrôle exercé par les autochtones sur certains types d'infractions</li> <li>■ Racisme institutionnel ou généralisé</li> <li>■ Solutions de rechange proposées par la collectivité</li> </ul>



L'affluence des autochtones dans les centres urbains entraîne une modification des attitudes, des normes et des structures sociales et soulève des questions tout particulièrement importantes pour les services de police, notamment les questions suivantes.

■ Dans quelle mesure les organismes de police ont-ils la possibilité d'assurer une représentation suffisante des groupes culturels, ethniques et linguistiques au sein de leurs effectifs et de donner aux représentants de ces groupes une formation appropriée? Cette question soulève en effet des préoccupations de plus en plus importantes concernant la capacité des organismes de police de répondre aux besoins croissants à l'égard de services fournis par un nombre représentatif d'autochtones, compte tenu de la grande diversité des groupes autochtones des milieux urbains.

■ Dans quelle mesure les autochtones, en particulier ceux qui vivent en milieu urbain, qui ont une mentalité différente, auront-ils une influence sur l'organisation de la police et sur les politiques en matière de police? Dans quelle mesure la politique actuelle ou les dispositions de la loi sur les services de police entrent-elles en conflit avec les intérêts ou les opinions des autochtones des milieux urbains?

■ Les différents groupes ethniques et culturels qui composent actuellement les collectivités urbaines s'uniront-ils pour se faire entendre davantage dans l'arène politique? Si cela se produisait, quels en seraient les effets sur les services de police et les politiques en matière de police?

Le tableau qui suit résume les préoccupations reliées aux organismes de police et aux collectivités autochtones des milieux urbains, ainsi que les aspects fondamentaux et prioritaires à considérer dans l'optique d'une amélioration à long terme des services de police fournis aux autochtones. Il est présenté sous forme de plan d'action applicable tant par l'organisme de police que par la collectivité autochtone

Une des conséquences de la migration des autochtones vers les centres urbains est l'augmentation du risque de contact avec les représentants de la loi. Le tableau qui suit indique la fréquence des contacts entre les agents de police et les autochtones vivant en milieu urbain.

INCIDENT		CONTACT	
----------	--	---------	--

	Fréquence des contacts officiels entre des agents de police et des autochtones en milieu urbain		

	Membres réguliers (police) (217)	Gendarmes spéciaux (autochtones) (60)
--	----------------------------------	---------------------------------------

Incident relié à l'alcool	41.9	21.7
Trafic (non relié à l'alcool)	12.4	1.7
Relations avec la collectivité (prévention)	3.7	15.0
Violence	3.2	3.3
Incident familial	2.8	1.7
Infraction contre des biens	2.3	1.7
Appel de service ordinaire	20.3	43.3
Infraction à une loi provinciale	1.4	0
Infraction au Code criminel	8.8	3.3
Autres	3.2	8.3
Total	100%	100%

Une approche globale de l'étude de la prestation des services de police aux autochtones doit reposer non seulement sur une connaissance approfondie de la nature des crimes et des désordres dans les milieux urbains, mais aussi sur une meilleure compréhension des trois dimensions de l'urbanisation : la dimension démographique, à savoir l'augmentation de la proportion de la population canadienne qui habite en ville, la dimension structurelle, c'est-à-dire la nouvelle répartition de la population et des fonctions économiques entre les villes dans un système urbain en évolution, et la dimension comportement, ou les effets de l'urbanisation sur le comportement des autochtones.



Une démarche visant l'amélioration des relations entre la police et les autochtones vivant en milieu urbain exige qu'un certain nombre de réalités soient reconnues, notamment la persistance de la hiérarchie et de la domination au sein du système de police canadien et la lutte des autochtones pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Plusieurs facteurs sociaux, économiques et culturels sont à l'origine des conflits entre les autochtones et la police dans les centres urbains.

Il s'agit des facteurs suivants :

- l' alcoolisme;
- le chômage;
- la pauvreté;
- la dépendance à l'égard du bien-être social;
- l'accès limité à l'éducation;
- l'absence d'installations récréatives; et
- les relations tendues entre la police et les autochtones..

Courtesy of the Liquor Control Board, 1990

Ces facteurs auront des répercussions importantes sur la prestation des services de police aux autochtones des centres urbains dans l'ensemble du pays. Les répercussions prévues sont, notamment :

- la nécessité, pour les organismes de police, de recruter des personnes provenant d'un milieu autochtone et de leur donner une formation appropriée;
- le peu de perspectives offertes aux autochtones des milieux urbains risquant de provoquer un sentiment d'aliénation sociale et des conflits avec les représentants de la loi;
- une tendance des autochtones à se déplacer vers les centres urbains;
- l'élaboration du processus d'autonomie gouvernementale des autochtones pourrait avoir des effets sur les ententes existantes en matière de police;
- une augmentation de la proportion des autochtones au sein de la clientèle du système de justice pénale (délinquants, victimes et grand public).

Chaque génération d'aspirants policiers voit s'offrir à elle des occasions sans précédent dans le cadre de son travail auprès des autochtones, mais elle fait face également à des contraintes. Non seulement les centres urbains et la police évoluent-ils en fonction des dimensions de la société, c'est-à-dire en fonction des conditions socio-économiques, des institutions, de la culture et de la situation démographique, mais ils en sont aussi le reflet; ils n'en sont pas de simples produits passifs. La police est un intermédiaire dans la dynamique urbaine, qui constitue en elle-même une force créatrice qui a des répercussions sur la région, sur le système urbain dans son ensemble et sur la société en général.

Il est vrai que les organisations policières doivent tenir compte du changement, et s'adapter à un environnement qui évolue rapidement. Les conditions d'adaptation au changement sont, notamment : l'encouragement de l'innovation, la reconnaissance du travail bien fait, l'adoption d'un objectif et d'une mission bien définis, la capacité d'adaptation des membres de l'organisation, la gestion efficace du changement, un climat de collaboration, un minimum de contraintes, des efforts marqués pour servir la clientèle et des mécanismes de rétroaction bien ancrés. La capacité d'adaptation est considérée comme une capacité qu'on peut développer et qui est nécessaire tant à l'échelle de l'organisation qu'à l'égard de chacun des membres. Au chapitre de la prestation des services de police aux collectivités autochtones des milieux urbains, les stratégies applicables et efficaces comprennent, entre autres, l'analyse de la culture policière, une formation sur la gestion du changement, la mise sur pied d'une équipe chargée d'examiner les obstacles à l'innovation et à l'adaptation, une définition plus claire de la mission, le développement d'une perspective, ainsi que l'amélioration de la performance et de la communication interne et externe.

VI. Les services de police et les autochtones

Les questions à l'étude

Il nous apparaît maintenant légitime de nous interroger sur les conséquences que peuvent avoir les renseignements donnés dans le présent rapport sur la prestation de services de police aux collectivités autochtones qui s'accroissent sans cesse dans les centres urbains. Un certain nombre de solutions ont déjà été proposées. Il convient donc à cette étape-ci d'examiner les facteurs énumérés ci-après, qui auront des effets précis sur l'ampleur et la nature des services de police à fournir aux autochtones et sur les besoins à l'égard de ces services.

Les services de police et les autochtones					
Facteurs ayant une influence sur les services de police hors réserves					
Facteurs sociaux	Facteurs économiques	Facteurs démographiques	Facteurs politiques	Facteurs sociaux	Facteurs sociaux
● Problèmes de santé ● Logement inadéquat ● Emplois et revenus insuffisants ● Accès insuffisant à l'éducation et à des services de santé ● Services sociaux désorganisés et inadéquats	● Perspectives de progrès économique ● Inexistantes tendances la population et de ● Croissance de la population et de ● Situation géographique ● Population multi-ethnique ● Jeunes et personnes âgées ● Migration vers les villes	● Autonomie gouvernementale ● Contrôle local ● Sensibilité aux valeurs et aux aspirations des autochtones ● Revendications territoriales ● Amélioration des relations avec les gouvernements fédéral et provinciaux	● Récidive ● Alcoolisme et autres ● Toxicomanies ● Violence familiale ● Violence conjugale ● Incarcération ● Réinsertion sociale	● Récidive ● Alcoolisme et autres ● Toxicomanies ● Violence familiale ● Violence conjugale ● Incarcération ● Réinsertion sociale	● Récidive ● Alcoolisme et autres ● Toxicomanies ● Violence familiale ● Violence conjugale ● Incarcération ● Réinsertion sociale



---

## Chapitre VI

Les services de police et les autochtones

---





## Résumé

Un certain nombre de thèmes et de recommandations analogues se retrouvent dans les études que nous venons de citer. Les quatre questions résumées ci-après font partie de tous les rapports.

- Les autochtones devraient participer étroitement à la planification et à la prestation des services de police dans leur collectivité.
- Tous les membres du personnel du système de justice qui ne sont pas des autochtones et qui fournissent des services aux autochtones devraient recevoir un type ou un autre de formation sur la culture autochtone afin de se familiariser avec les besoins particuliers et les valeurs des autochtones.
- Il faudrait recruter un plus grand nombre d'autochtones à des postes au sein du système de justice et leur donner une formation appropriée.
- Dans le cadre de la prestation des services de police, l'accent devrait être mis sur la prévention, la déjudiciarisation et les solutions de rechange à l'emprisonnement.

<p>Autonté</p>	<p>Commission de réforme du droit du Canada</p>	<p>Sujét</p>	<p>Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale - Egalité, respect et justice à l'horizon</p>	<p>Date</p>
<p>Objetif</p>	<p>• Etudier le <i>Code criminel</i> et la législation connexe, afin de déterminer la mesure dans laquelle ces textes de loi assurent un accès égal à la justice et un traitement empreint d'équité et de respect aux autochtones et aux personnes faisant partie des minorités religieuses et culturelles.</p>			
<p>Constatations et recommandations</p>	<p><b>Généralités:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le système actuel ne répond pas aux besoins des autochtones.</li> <li>• Il existe deux solutions parallèles : <ul style="list-style-type: none"> <li>a) réformer le système actuel</li> <li>b) établir un système de justice autochtone.</li> </ul> </li> </ul>			
<p>Recommandations préconisées:</p>	<p><b>Police:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La police devrait être plus présente dans les collectivités qu'elle sert et leur rendre compte de façon plus rigoureuse.</li> <li>• Favoriser la création de services de police externes dans la collectivité ou de corps policiers autochtones autonomes dans les collectivités qui le désirent.</li> <li>• Elaborer des programmes afin d'augmenter la participation des autochtones à toutes les étapes du système de justice pénale, notamment à titre d'agents de police, d'avocats, de juges, d'agents de probation et d'agents de correction.</li> <li>• Reconnaître le droit des autochtones de s'exprimer dans leur propre langue dans toute procédure judiciaire et encourager l'adoption de dispositions prévoyant que des services d'interprétation soient mis à la disposition de tout suspect qui a besoin d'assistance pour communiquer avec des agents de police.</li> <li>• Faire en sorte que les textes de loi confèrent à la spiritualité autochtone la même reconnaissance qu'aux autres religions.</li> <li>• Conférer aux agents de la paix autochtones un rôle officiel de médiation des conflits à l'intérieur du système de justice.</li> <li>• Attribuer un rôle de surveillance à un comité sur la justice, la police et les autochtones, qui aurait comme mission de s'occuper de questions reliées aux autochtones et au système de justice.</li> <li>• Appuyer les comités autochtones dans le rôle de surveillance qu'ils exercent au sein de leur collectivité.</li> </ul>			

Autorité		Sujet	Date
Province de l'Alberta		Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta	1991
Objectif			
<p>Le Groupe de travail devait</p> <p>procéder à un examen des aspects du système de justice pénale de l'Alberta qui touchent les populations indiennes et métisses et produire un rapport à l'intention du Soliciteur général du Canada, du Procureur général de l'Alberta et du Soliciteur général de cette province, afin de définir les problèmes et proposer des solutions pouvant être mises en oeuvre pour assurer aux Indiens et aux Métis un traitement juste et équitable à toutes les étapes du processus de justice pénale en Alberta. L'étude devait porter uniquement sur le système de justice pénale et sur les effets de ce système sur les populations indiennes et métisses des régions urbaines, des régions rurales, des réserves et des régions isolées.</p>			
Constatations et recommandations			
<p><b>Généralités</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les autochtones ne comprennent pas le système de justice.</li><li>• Le système de justice pénale ne répond pas aux besoins des autochtones, car il ne tient pas compte de leurs particularités.</li></ul> <p><b>Recommandations précises:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Etablir dans les collectivités autochtones en milieu urbain des programmes de police communautaires adaptés aux besoins des autochtones.</li><li>• Faire en sorte que les centres d'accueil autochtones et les organismes d'application de la loi travaillent de concert en vue d'aider à résoudre les problèmes des peuples autochtones.</li><li>• Constituer un comité sur les affaires autochtones en milieu urbain qui sera chargé de résoudre les questions reliées au travail de la police dans la collectivité.</li><li>• Faire en sorte que la police établisse des liens avec les collectivités autochtones à l'extérieur des réserves.</li><li>• Etablir des lignes directrices afin d'informer les collectivités autochtones de leurs droits et des règles de conduite auxquelles sont soumis les policiers.</li><li>• Définir un mécanisme de règlement des plaintes reliées aux relations entre les autochtones et la police.</li><li>• Etablir un cadre stratégique détaillé aux fins de l'établissement de programmes de police autochtone.</li><li>• Accroître le recrutement et la formation interculturels.</li><li>• Accroître le nombre d'autochtones au sein des effectifs des organismes de police.</li></ul>			

Autorité	Sujet	Date
Province de la Saskatchewan	Reports of the Indian Justice Review Committee and the Metis Justice Review Committee	1992
Objectif		
•	Indian Justice Review Committee - Examiner des façons possibles d'améliorer le système de justice pénale actuel et encourager les responsables à accroître les changements positifs déjà entrepris afin d'en arriver à un système de justice qui soit plus juste et équitable envers les Indiens.	
•	Metis Justice Review Committee - Faciliter la consultation sur le système de justice pénale et les collectivités métisses de la Saskatchewan et formuler des recommandations concernant la prestation des services de justice pénale à ces collectivités.	
Constatations et recommandations		
Recommandations précises:		
•	Faire en sorte que les services de police mettent en oeuvre des programmes d'équité en matière d'emploi afin que la participation des autochtones à ces services soit équivalente à la proportion qu'ils représentent par rapport à la population de la province.	
•	Etablir un poste d'agent responsable des relations culturelles et de la liaison avec les autochtones au sein de la Commission de police de la Saskatchewan.	
•	Etablir un programme de sensibilisation aux différences culturelles à l'intention de tous les responsables de l'application de la loi, exercer un contrôle sur ce programme et le perfectionner.	
•	Faire en sorte que les organismes d'application de la loi examinent leur mandat et leurs obligations à l'égard des besoins des autochtones, en tenant compte notamment de la culture et de la spiritualité de ces peuples.	
•	Organiser des visites dans les collectivités autochtones, en collaboration avec des membres de la police autochtone et d'autres organisations autochtones.	
•	Dresser une liste des points à l'ordre du jour sur la police et les autochtones et organiser des conférences régionales et nationales où les participants pourront discuter de ces points.	
•	Rétablir les réseaux de communication avec les organismes d'application de la loi afin que ceux-ci puissent mieux répondre aux besoins des collectivités autochtones de la Saskatchewan.	
•	Publier un guide sur les droits des autochtones en vertu des traités, leurs droits en matière de chasse et de pêche et leurs opinions concernant l'autonomie gouvernementale, à l'intention des membres des corps de police ayant un rôle à jouer auprès des autochtones.	



Autorité	Sujet	Province du Manitoba
Date	Enquête sur l'administration de la justice en milieu autochtone	1991
<p><b>Objetif</b></p> <p>L'enquête réalisée au Manitoba avait pour but de recueillir des renseignements et de formuler des conclusions au sujet des conditions faites aux autochtones dans le cadre du système de justice du Manitoba et de proposer des façons d'améliorer ces conditions. Les responsables de l'enquête devaient examiner tous les aspects des affaires J.J. Harper et Helen Betty Osborne et formuler des recommandations additionnelles au sujet de ces deux causes. La Commission devait se pencher sur toutes les composantes du système de justice, notamment la police, les tribunaux et les services correctionnels.</p>		
<p><b>Constatations et recommandations</b></p> <p><b>Généralités:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le système de justice a été insensible et inaccessible et, dans une large mesure, il n'a pas rempli son rôle à l'égard des autochtones du Manitoba.</li> <li>Le fait d'apporter des changements additionnels au système de justice ne suffirait pas à résoudre les problèmes actuels. Il faudrait établir un système de justice distinct pour les collectivités autochtones.</li> </ul>		
<p><b>Recommandations précises:</b></p> <p><b>Police:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Avoir recours à des services de police communautaires en milieu autochtone.</li> <li>Établir des programmes d'équité en matière d'emploi qui permettront d'accroître la représentation des autochtones au sein des effectifs.</li> <li>Revoir et améliorer les programmes d'éducation interculturels.</li> <li>Faire en sorte que les organismes de police reconnaissent les droits des autochtones au-delà du cadre normal des activités policières.</li> <li>Revoir l'ensemble du système de justice du Manitoba, notamment les services de police et les tribunaux, afin de le modifier en profondeur.</li> <li>Constituer un «dossier» sur les questions critiques à résoudre en ce qui concerne la police et les autochtones.</li> <li>Offrir aux agents de police des programmes de formation, de counseling et d'éducation sur certains aspects de la culture autochtone.</li> <li>Donner des cours de formation aux membres des corps policiers qui manifestent de l'intolérance ou paraissent avoir des préjugés à l'égard des autochtones.</li> <li>Établir un comité consultatif sur la police qui aidera à établir des programmes et des priorités en matière autochtone et qui soutiendra les efforts de recrutement.</li> <li>Vérifier les procédures devant être mises en application afin de déceler les attitudes racistes et le manque de sensibilité à l'égard de la culture autochtone chez l'ensemble des agents de police.</li> </ul>		

Autorité	Sujet	Province de la Nouvelle-Écosse
	<i>The Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution</i>	1989
<b>Objectif</b>		
Celle Commission royale devait déterminer pourquoi Donald Marshall avait été condamné à tort et formuler des recommandations afin qu'une telle erreur judiciaire fondamentale ne se reproduise pas.		
<b>Constatations et recommandations</b>		
<b>Catégorie 1 :</b>		
Dans l'affaire Donald Marshall, le système de justice pénale a manqué à ses obligations à toutes les étapes du processus, depuis l'arrestation et la condamnation de cet autochtone jusqu'à son acquittement par la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, et même après cet acquittement.		
Celle erreur judiciaire fondamentale aurait pu être évitée si les personnes en cause avaient fait preuve de professionnalisme et de compétence dans l'exercice de leurs fonctions.		
Le fait que Marshall était un autochtone a contribué à cette erreur judiciaire.		
<b>Recommandations précises :</b>		
<b>Police :</b>		
Fournir à la commission de police des ressources suffisantes de façon à lui permettre de s'acquitter correctement des fonctions de direction, de formation, d'information et d'évaluation qui font partie de son mandat.		
La GRC et les services de police municipaux devraient recruter une partie de leurs membres au sein des minorités visibles.		
Les services de police devraient établir des programmes d'approche et des fonctions de liaison permettant d'offrir aux minorités visibles un meilleur accès aux services de police et de favoriser une meilleure interaction entre elles et la police.		
Les organismes d'application de la loi, en collaboration avec les ministères du Procureur général et du Soliciteur général, devraient adopter et publier une politique sur les relations raciales visant l'équité en matière d'emploi, l'élimination des inégalités fondées sur la race et une réduction des tensions raciales entre ces organismes et ministères et les collectivités avec lesquelles il sont en relation.		
Établir des programmes de formation interculturels, dont une partie porterait sur les caractéristiques des autochtones, favoriser la participation à ces programmes du plus grand nombre possible de collectivités autochtones et rendre obligatoire cette formation dans le cas des personnes qui ont à intervenir dans des situations mettant en relation la police et les autochtones.		
Encourager l'application d'une politique d'action positive destinée à aider les autochtones à satisfaire aux critères de recrutement de la police.		
Engager des instructeurs de police autochtones comme membres réguliers du personnel d'application de la loi.		
Tenir compte des mouvements de population importants qui se produisent dans l'ensemble du Canada et du fait qu'un grand nombre d'autochtones vivent maintenant à l'extérieur des réserves.		
Surveiller et évaluer les agents de police qui subissent un niveau élevé de tensions lorsqu'ils ont à intervenir auprès des autochtones afin de déceler les problèmes de frustration, les personnes incapables d'exercer ce genre de fonctions et les cas d'épuisement professionnel.		
Les services de police de la Nouvelle-Écosse devraient soutenir les programmes de déjudiciarisation et de prévention du crime mis en oeuvre dans les collectivités autochtones et participer à ces programmes.		

## V Aperçu des études récentes sur les relations entre la police et les autochtones

### Commissions, enquêtes et groupes de travail sur la justice, les services de police et les services correctionnels appliqués aux autochtones

Le présent chapitre donne un aperçu des études récentes sur les relations entre les autochtones et le système de justice. Fait important à souligner, il y a eu plus de cinquante-deux études sur le système de justice parraînées par le gouvernement depuis 1967, année où l'Association correctionnelle du Canada a produit son premier rapport intitulé *Les Indiens et la loi*.

Ces diverses études ont entraîné un nombre imposant de recommandations sur le système de justice, les services de police et les services correctionnels appliqués aux autochtones, et un grand nombre de ces recommandations ont été ou sont en voie d'être mises en oeuvre. Fait intéressant, on retrouve les mêmes recommandations dans presque tous les rapports. Ce fait met en lumière les préoccupations constantes exprimées à l'égard du système actuel et la nécessité de procéder à des changements importants et efficaces.

Nous nous sommes efforcés de brosser un tableau des recommandations formulées dans les rapports suivants, qui portent sur les relations entre la police et les autochtones :

- Enquête du gouvernement du Manitoba sur l'administration de la justice en milieu autochtone;
- Rapport de la *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution*;
- *Reports of the Saskatchewan Indian Justice and Metis Justice Review Committees*;
- Rapport du Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta;
- Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale - Égalité, respect et justice à l'horizon.



## Chapitre V

Aperçu des études récentes sur les relations entre la police et les autochtones



des causes de ces tensions, peu de gens nient leur existence. La migration rapide des autochtones vers les centres urbains, l'importance relative du groupe d'âge (15-34) dans lequel les jeunes sont le plus susceptibles de défier la loi, ainsi que l'aliénation des autochtones vivant en milieu urbain conjuguées avec les perspectives d'avenir plutôt sombres auxquelles ils font face constituent autant de facteurs avec lesquels les services de police doivent composer dans l'immédiat.

Il est possible que toutes les connaissances et compétences nécessaires pour faire face à ces problèmes ne soient pas facilement accessibles au sein des structures de police actuelles. Par conséquent, il sera peut-être nécessaire d'envisager le recours à du personnel spécialisé chargé d'aider les services de police à faire face aux changements importants qui s'opèrent dans les milieux urbains au Canada.

De plus, les organismes d'application de la loi devraient reconnaître qu'il est fort possible qu'ils aient à faire face aux deux facteurs suivants au cours des prochaines années :

- la restriction constante des ressources affectées aux services de police;
- la modification de la nature et de l'ampleur de la demande à l'égard des services de police;

Ces deux facteurs revêtiront une importance particulière pour les services de police d'ici l'an 2000.

## Résumé

La population autochtone des milieux urbains évolue considérablement, tant du point de vue de son importance que de ses caractéristiques. Le rythme rapide de migration vers les centres urbains aura des répercussions importantes sur le travail des organismes de police et d'application de la loi. Par exemple, la population autochtone est plus jeune que le reste de la population canadienne. Lorsqu'on compare ces deux populations, on constate aussi des différences importantes entre les niveaux de scolarité et d'autres caractéristiques. Les différences d'ordre démographique soulèvent des questions au sujet du traitement des autochtones au sein du système de justice, du système correctionnel et du système de police canadiens. Elles indiquent que les autochtones ont des besoins particuliers en matière de services de santé, de soins aux enfants et d'éducation, et mettent en lumière l'importance de promouvoir des programmes d'alphabétisation destinés aux adultes. Elles indiquent aussi que la population active autochtone a des caractéristiques très différentes de celles de l'ensemble de la population active du Canada.

Dans les collectivités autochtones, il est fréquent que certains groupes sociaux exercent sur le plan culturel des rôles fondamentaux qui ont des répercussions sur le plan socio-culturel. Les anciens, notamment, occupent une place particulièrement importante, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves. Ils jouent un rôle important en matière d'éducation, d'histoire et de politique, car ils transmettent la sagesse de leur peuple. Le rôle de premier plan attribué aux femmes dans les collectivités autochtones, les conditions sociales dans lesquelles elles vivent et les responsabilités clés qu'elles ont à assumer sur le plan culturel constituent aussi des aspects dont il faut tenir compte dans l'élaboration de services de police pour les autochtones des milieux urbains.

Les aspects culturels et leur relation avec les aspirations des autochtones à l'égard de l'autonomie gouvernementale méritent toute notre attention. Cela est particulièrement vrai des questions liées à la langue et à l'éducation et des effets de ces deux facteurs, en particulier sur le discours politique. Lorsque les autochtones discutent de questions politiques avec les autres Canadiens, il arrive que les deux groupes ne parviennent pas à communiquer parce que certains mots clés peuvent avoir un sens très différent pour chaque groupe. Par exemple, les termes «gouvernement», «politique» et «souveraineté» ne sont pas faciles à traduire en langue autochtone. Par conséquent, lorsque ces termes sont utilisés pour décrire et analyser l'autonomie gouvernementale des autochtones, ils peuvent être mal interprétés ou induire en erreur. Il importe donc, si on veut fournir des services de police efficaces, d'être conscient de cette possibilité et de prêter attention aux termes, aux images et aux notions que les divers peuples autochtones utilisent pour exprimer leurs opinions politiques.

Les services de police qui desservent les collectivités autochtones devraient investir des efforts considérables dans l'établissement de relations avec ces collectivités. En dépit des efforts constants déployés à cet égard, des tensions subsistent entre la police et les collectivités autochtones des milieux urbains. Bien qu'il puisse y avoir des divergences de vue très importantes au sujet de l'ampleur ou

Le tableau\* qui suit constitue un résumé des conditions socio-économiques dans lesquelles vivent les autochtones des milieux urbains et met en évidence d'autres inégalités ayant un effet sur les conditions de vie de ces derniers.

**Bien-être des enfants** - La proportion des enfants autochtones ayant besoin de soins a augmenté régulièrement et est maintenant plus de cinq fois supérieure au taux national.

**Éducation** - Seulement 20 % des enfants autochtones poursuivent leurs études au niveau post-secondaire, alors que ce taux est de 75 % pour l'ensemble du pays.

**Revenu** - Le revenu moyen des autochtones est égal à la moitié ou aux deux tiers du revenu moyen national.

**Chômage** - Le taux de chômage au sein de la population active autochtone est d'environ 35 %; dans certaines régions, ce taux atteint 90 %.

**Détenus** - Les autochtones sont surreprésentés dans les établissements pénitentiaires fédéraux et provinciaux. Au Manitoba, en Saskatchewan et dans le Nord, les autochtones représentent plus de 40 % de la population carcérale. La proportion des jeunes autochtones qui sont considérés comme délinquants est trois fois supérieure au taux national.

**Taux de mortalité** - En dépit des progrès réalisés au cours des dix dernières années, le taux de mortalité chez les autochtones est de deux à quatre fois supérieur à celui des non-autochtones.

**Causes de décès** - Les accidents, les empoisonnements et les actes de violence sont à l'origine de plus de 33 % des décès chez les autochtones, comparativement à 9 % pour l'ensemble de la population canadienne. Le taux de mortalité dû à des incendies est sept fois plus élevé chez les autochtones que chez les autres Canadiens.

**Mort violente** - Le taux de mortalité dû à des actes de violence chez les autochtones est plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale.

**Suicide** - Le taux de suicide chez les autochtones est presque trois fois supérieur au taux national; ce taux est tout particulièrement élevé chez les jeunes autochtones de 15 à 24 ans.

**Mortalité infantile** - Le taux de mortalité infantile chez les enfants autochtones (de 4 semaines ou moins) est de 60 % supérieur au taux national.

**Espérance de vie** - Dans le cas d'un enfant autochtone qui a atteint l'âge d'un an, l'espérance de vie est de dix ans inférieure à celle d'un Canadien non autochtone. L'espérance de vie des femmes autochtones, par exemple, est de 60,2 ans, alors que celle des femmes non autochtones est de 76,3 ans.

**Hospitalisation** - Les autochtones séjournent dans les hôpitaux environ 3 à 3,5 fois plus souvent que les autres Canadiens.

\* Canada Research Institute, Base de données sur les conditions des autochtones, 1991



dans le cadre de leur autonomie gouvernementale, les autochtones prennent en main leurs programmes en matière de police, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des réserves. Ce réaménagement majeur des pouvoirs législatifs aura des répercussions importantes sur le traitement des autochtones au sein du système de justice, du système correctionnel et du système de police canadiens. Il faudra donc, dans cette optique, tenter de déterminer les aspects suivants :

- les types de services de police dont les autochtones ont besoin;
- les lacunes des services de police qui interviennent actuellement à l'extérieur des réserves et jusqu'à quel point les collectivités autochtones des milieux urbains peuvent participer à l'établissement de leur propre police, ou ont une responsabilité à cet égard;
- les mécanismes que les autochtones doivent mettre en place pour exercer un contrôle sur leurs services de police, et à quel rythme ces mécanismes devraient être mis en place;
- les critères permettant de déterminer les paliers de services de police nécessaires aux autochtones;
- les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de ces services de police.

Enfin, bien que de grands progrès aient été réalisés sur le plan politique, et que des efforts soient toujours déployés, le fait que l'accord de Charlottetown n'ait pu être ratifié a eu pour effet de laisser en suspens un grand nombre de ces questions politiques.

### L'autonomie gouvernementale des autochtones

Il est essentiel de tenir compte des aspirations politiques des autochtones, car l'évolution de la situation dans ce domaine aura d'importantes répercussions sur la façon dont les services de police devront être fournis en milieu autochtone.

À l'heure actuelle, le point de vue des autochtones concernant leur autonomie gouvernementale repose sur une série de notions historiques ayant trait notamment à leurs droits sur les territoires, au statut de nation, aux traités, à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à la *Loi sur les Indiens* et à la Constitution canadienne. Ces lois ne sont pas perçues en soi comme un fondement à l'autonomie gouvernementale des autochtones, mais elles démontrent clairement que tous les paliers de gouvernement reconnaissent le statut particulier et les droits des peuples autochtones.

Un grand nombre d'autochtones estiment qu'ils ont droit à l'autonomie gouvernementale, au même titre que les nations souveraines qui n'ont jamais abandonné leur autorité et leur nationalité, et que cette compétence est d'une nature telle que personne ni aucun autre gouvernement n'a pu et ne peut la leur retirer. Les autochtones soutiennent que la plupart des institutions politiques et sociales qui leur sont imposées ne répondent pas à leurs besoins. Ils croient en effet qu'ils sont les seuls qui soient en mesure de créer le genre de structures appropriées à leurs propres gouvernements.

Les attentes des autochtones sur le plan politique se résument de plus en plus aux quatre aspects suivants :

- le règlement des revendications territoriales ou relatives à un traité;
- un plus grand pouvoir de contrôle local;
- des relations plus faciles avec les ministères gouvernementaux;
- l'établissement de relations de gouvernement avec le Canada et les provinces.

Les autochtones sont déterminés, plus que jamais, à atteindre à un niveau de reconnaissance politique qui, selon eux, a été accordé à des Canadiens arrivés au pays « depuis moins longtemps ». Bien qu'ils aient été laissés pour compte sur les plans social, économique et politique, ils continuent de demander qu'on leur reconnaisse le droit à l'autonomie gouvernementale et la place qui leur revient au sein de la société canadienne où, grâce à une plus grande sensibilisation des milieux politiques à leur cause, ils pourraient obtenir une reconnaissance spéciale dans la Constitution canadienne.

Les gouvernements sont modèles par l'environnement physique et social dans lequel ils ont été créés et dans lequel ils évoluent, et ils modelent à leur tour cet environnement. Actuellement, les gouvernements autochtones réagissent, ou doivent réagir aux problèmes et aux pressions qui découlent des tendances sociales et culturelles, du développement économique, des revendications territoriales, de l'histoire et de la tradition, ainsi que du processus décisionnel politique. Il est fort possible que,



Les délinquants autochtones

Il est tout particulièrement important de s'attaquer aux problèmes complexes et particuliers des autochtones qui vivent dans les milieux urbains, car environ 70 % de tous les autochtones incarcérés ont commis leur crime à l'extérieur des réserves.

En outre, le nombre de détenus autochtones s'accroît sans cesse. Depuis l'exercice 1982-1983, le taux de croissance de la population carcérale autochtone a dépassé, chaque année, celui de la population carcérale générale. Par exemple, dans la région des Prairies, où le taux de croissance de la population carcérale autochtone est le plus élevé, les délinquants autochtones représentaient 31 % de la population délinquante en mars 1987.

La difficulté à cet égard réside dans la création de politiques, de programmes et de normes applicables à l'échelle nationale; le problème est d'autant plus compliqué que le nombre de délinquants autochtones et la proportion qu'ils représentent varient d'une région à l'autre. Le tableau IV-7 donne une idée de l'importance de la population délinquante autochtone par région.

DISTRIBUTION RÉGIONALE DE LA POPULATION DES DÉTENU-E-S  
AUTOCHTONES SELON UN POURCENTAGE DE LA POPULATION  
TOTALE DES DÉTENU-E-S\*

Région	Population totale des détenu-e-s	Population des détenu-e-s autochtones	Détenu-e-autochtones au nombre total des détenu-e-s selon le pourcentage	Distribution Régionale de la population des détenu-e-s autochtones
Pacifique	1531	208	13.5	18.1
Prairies	2231	730	32.7	63.9
Ontario	3383	146	4.3	12.8
Quebec	3475	26	.75	2.3
Atlantique	1025	33	3.2	2.9
Nationale	11873	1143	9.6 %	100.0 %

\* Inclus les détenus provinciaux incarcérés dans les institutions fédérales

Le facteur éducation

La population autochtone des villes est, dans une grande mesure, plus scolarisée que celle des réserves. Même si les autochtones vivant à l'extérieur des réserves font face à une multitude de problèmes, dont ceux reliés au financement des écoles, au recrutement et au maintien en fonction des enseignants, à l'adéquation des installations scolaires, à l'établissement de normes scolaires équitables et à la nécessité d'avoir des programmes scolaires adaptés aux traditions et à la culture des autochtones, leurs caractéristiques sur le plan de l'éducation semblent se rapprocher davantage de celles de la population canadienne dans son ensemble que de celles des autochtones vivant dans des réserves. Étant donné la migration de plus en plus importante des habitants des réserves vers les centres urbains, les policiers constateront que les niveaux de scolarité et de compétences des autochtones sont très variés.

Une comparaison des niveaux de scolarité des autochtones (à l'intérieur et à l'extérieur des réserves) et des non-autochtones est présentée au tableau IV-6.

NIVEAU D'ÉDUCATION DES PERSONNES D'ORIGINE  
AUTOCHTONE ET DE LA POPULATION TOTALE CANADIENNE

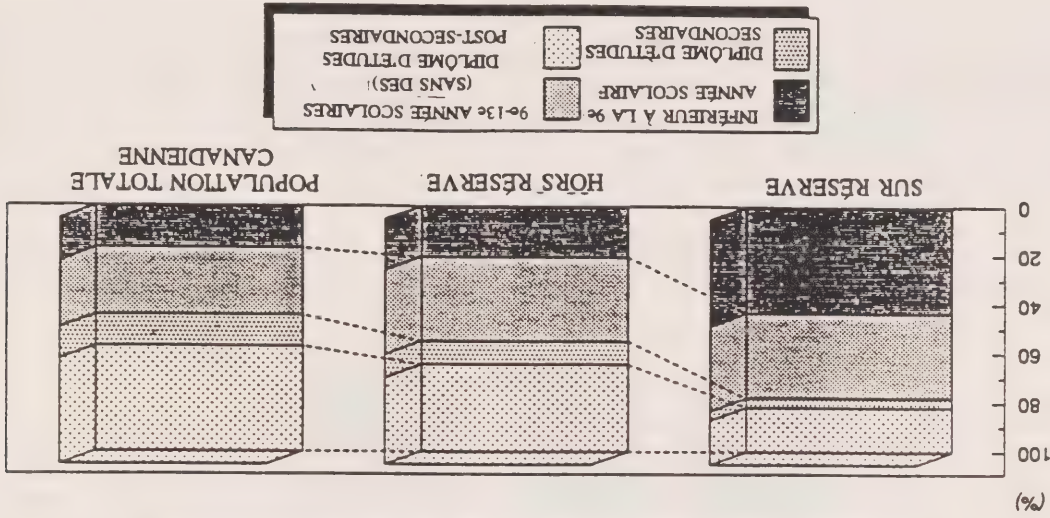
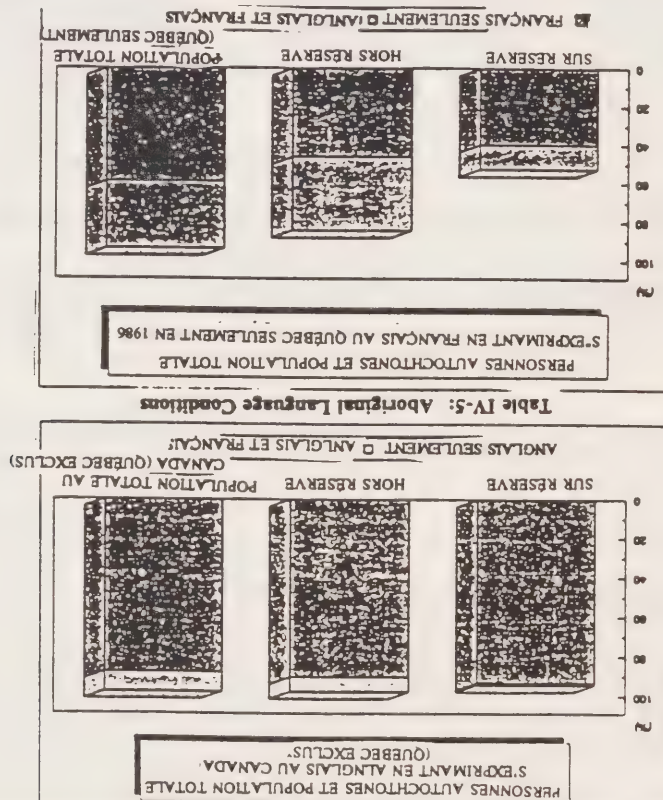


Table IV-6: Éducation des Autochtones

## Le facteur linguistique

Un autochtone sur dix vivant hors réserve a une langue autochtone comme langue maternelle. Le tableau IV-5 fournit des renseignements sur les langues utilisées par les autochtones.



La connaissance des facteurs politiques et linguistiques et du facteur scolaire est fondamentale pour la prestation de services de police efficaces et adaptés à la culture autochtone.

Il est donc important que les organismes d'application de la loi soient sensibles aux valeurs et aux opinions politiques qui font partie de la culture autochtone, qu'ils soient au courant des antécédents des autochtones sur le plan de l'éducation et qu'ils soient conscients de l'aliénation linguistique que subissent un grand nombre d'autochtones. Les organismes de police qui desservent les collectivités autochtones doivent être au courant de ces facteurs et orienter leur intervention en conséquence.



La restructuration économique, la concurrence sur le marché du travail, les changements technologiques et l'incertitude au chapitre de l'emploi, conjugués aux conditions sociales difficiles reliées à l'absence d'un cadre familial de soutien ou d'un réseau de soutien social, aux problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie et à la dépendance à l'égard du bien-être social, ont pour effet de désavantager encore plus les autochtones vivant en milieu urbain.

Une autre conséquence de ce nouveau phénomène démographique urbain, qui s'accompagne d'un changement de mode de vie, d'occupation, d'emploi et d'une hausse du revenu des ménages, a été l'émergence d'un paysage social plus polarisé. Des membres de classes sociales supérieures ont maintenant pour voisinage des membres de classes sociales inférieures vivant dans des logements sociaux qui se détériorent, le tout formant une mosaïque géographique complexe. L'ancienne image d'un centre-ville visiblement en déclin, appauvri et aux prises avec un problème de criminalité important, entouré de banlieues de plus en plus homogènes et riches, est en train de changer. La nouvelle réalité est beaucoup plus complexe : le paysage social est diversifié, les écarts entre les classes sociales sont plus marqués, plus distinctifs et plus difficiles à cerner. Nos centres urbains sont devenus moins homogènes, à la fois plus riches et plus pauvres.

Les autochtones, pour la majorité, n'ont pas bénéficié de la croissance urbaine. La dualisation des divers groupes qui habitent ces centres urbains pourrait avoir des répercussions importantes sur la prestation des services de police, vu les risques que cette situation présente du point de vue de la sécurité du public. En effet, les autochtones qui ont quitté leur réserve pour vivre en milieu urbain font face à des problèmes graves, notamment une aliénation de plus en plus grande et des démêlés avec la justice. Les organismes d'application de la loi ont donc un énorme défi à relever : répondre aux besoins des autochtones dans un climat d'austérité économique qui persiste.

Migration vers la ville

En égard aux tendances démographiques et aux autres conditions socio-économiques des autochtones, la situation des autochtones qui vivent en marge de la croissance et du progrès économiques dont ont bénéficié jusqu'ici la vaste majorité des citoyens constitue, de toute évidence, un problème auquel il faut s'attaquer de toute urgence. Il y a toujours eu dans les villes canadiennes une partie de la population qui était pauvre et défavorisée; or, il est indéniable que les autochtones sont en train de constituer dans les centres urbains un nouveau groupe défavorisé ayant des caractéristiques distinctes.

Les autochtones quittent leur réserve pour aller s'installer dans les grands centres urbains. Ces mouvements de populations tirent leur origine de la profonde insatisfaction des collectivités qui vivent dans les réserves, qui n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins de base, et du surpeuplement des lieux de résidence à l'extérieur des réserves par suite du baby-boom observé dans l'ensemble du pays.

Cette migration aura des répercussions sur la prestation des services de police aux autochtones vivant en milieu urbain et entraînera probablement une modification de ces services. Les caractéristiques des bandes indiennes au sein desquelles le taux de migration est le plus élevé sont présentées ci-après; tant les autorités chargées de l'application de la loi que les représentants des collectivités autochtones doivent connaître ces caractéristiques pour être en mesure de gérer les relations entre la police et les autochtones dans l'avenir.

BANDES PRÉSENTANT UN TAUX ÉLEVÉ DE MIGRATION	
Caractéristiques	
TAILLE DE LA BANDE	Moins de 400 membres
EMPLOI	Le travail hors réserve est une tradition; peu de débouchés sur la réserve.
PROXIMITÉ D'UN CENTRE URBAIN	Zone moitié rurale, moitié urbaine, voies d'accès aux centres urbains peu commodes pour les déplacements quotidiens.
SCOLARITÉ	Niveau supérieur à la moyenne; une proportion importante fréquente les écoles d'intégration.
LANGUE	La langue parlée dans la réserve est l'anglais ou le français.
BANDE GOUVERNEMENT DE	En voie d'élaboration.



VILLE	Hommes	Femmes	Total
Halifax	1885	2035	3925
Montréal	10560	12135	22700
Toronto	15585	17365	32955
Winnipeg	12905	15415	28320
Regina	3885	4730	8615
Saskatoon	4710	5305	10015
Calgary	7180	8065	15245
Edmonton	13505	14440	27945
Vancouver	15375	16660	32030
	85590	96150	181750

Canada Research Institute, Base de données sur la population autochtone, 1991

Tableau IV-4 : Population autochtone des principaux centres urbains

Seulement 6 ou 7 % des autochtones ont plus de 55 ans. Cette proportion est de 20 % dans l'ensemble de la population canadienne. Par suite d'un récent baby-boom au sein des collectivités autochtones en milieu urbain, la proportion des jeunes s'y est considérablement accrue. Dans les centres urbains, 38 % des autochtones ont moins de 15 ans, comparativement à 21 % chez l'ensemble des Canadiens vivant en milieu urbain.

Il est intéressant de souligner, d'autre part, que le groupe des 15 à 34 ans constitue le groupe d'âge qui est le plus susceptible de faire face au système judiciaire. Ce groupe d'âge devrait donc présenter un intérêt particulier pour les autorités policières, car il comprend les jeunes qui sont le plus susceptibles de devenir des délinquants au sens de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, ceux qui présentent un risque particulier de victimisation relié à la drogue, à l'alcool et à un comportement de gang et ceux chez qui le taux de criminalité est le plus élevé.

Cette situation pourrait avoir des répercussions sur les services de police, tant sur l'organisation même de la police que sur la variation de la demande à l'égard des services de police. Ces répercussions possibles sont, notamment :

- une augmentation des infractions reliées à la drogue, à l'alcool et au comportement associé à la jeunesse, ainsi que des actes de vandalisme;
- une hausse de la criminalité de type traditionnel (introduction par effraction, vol qualifié);
- une augmentation de la demande de services de police, de services correctionnels et des services fournis par les autres composantes du système de justice qui s'occupent des autochtones.

La connaissance des principales caractéristiques démographiques de la population autochtone des milieux urbains est fondamentale pour comprendre les besoins de cette collectivité et pour planifier et fournir des services de police adaptés à ces besoins. Les organisations policières doivent connaître les caractéristiques de la population qu'elles desservent et être en mesure de prévoir les changements qui sont susceptibles de se produire au sein de cette population.

En Ontario, le nombre d'autochtones dénombrés s'élève à 167 375, ce qui représente 1,8 % de la population de cette province. De ce nombre, 141 225 vivent à l'extérieur des réserves et 26 142 vivent dans des réserves. On compte 33 000 autochtones à Toronto (1 % des Torontois); cependant, selon les organismes autochtones, le nombre réel serait plus près de 70 000, étant donné les taux de migration et les tendances. Dans un récent rapport, le ministre du Procureur général de l'Ontario estimait que 20 % des autochtones de la province vivent à Toronto.

La proportion des autochtones dans les provinces est minimale par rapport à celle des territoires. En effet, plus de 56 % des 54 000 résidents des Territoires du Nord-Ouest et 20 % des 26 000 habitants du Yukon sont des autochtones. Lorsque le territoire du Nunavut sera créé, d'ici 1997, presque 90 % des habitants seront des Inuit.

La répartition, selon l'âge, des autochtones vivant à l'extérieur des réserves est également significative. En 1981, l'âge médian des Indiens hors réserves était de dix ans inférieur à celui de la population canadienne; autrement dit, lorsque l'âge moyen des Canadiens non-autochtones est de 30 ans, l'âge moyen des autochtones est de 20 ans. Le tableau IV-4 résume la répartition selon l'âge de la population en 1981 et la répartition prévue en l'an 2000.

**La répartition de la population selon l'âge - 1981 et 2000**

Population		Population			
Age	Autochtones hors réserves	Canada			
	1981	2000	1981	2000	
0-14	37	27	23	19	
15-34	29	45	20	22	
35-64	30	23	48	46	
65+	4	5	9	14	

**Tableau IV-3 : Population autochtone hors réserves et population canadienne selon l'âge - 1981 et 2000**

La majorité des autochtones (55 %) vivent dans les quatre provinces de l'Ouest, et une proportion considérable (76 %) vivent dans le Nord de l'Ontario, dans l'Ouest et dans les deux territoires.

C'est en Saskatchewan que la proportion des autochtones par rapport au nombre d'habitants de la province est la plus forte. Presque un citoyen sur 12 (7,9 %) est autochtone; on y compte 55 000 Indiens, 26 000 Métis et 600 Inuit. Saskatoon est la ville canadienne où on trouve le pourcentage le plus élevé d'autochtones, 5,6 % des résidents. Le pourcentage de citoyens d'ascendance autochtone est de 7,7 % au Manitoba, ce qui place cette province au second rang. L'Alberta, qui compte 104 000 autochtones (4 %), vient au troisième rang. Edmonton est la ville du Canada où la population autochtone est, en nombre absolu, la plus importante; 34 500 résidents de cette ville (4,6 %) sont soit des Indiens, soit des Métis. On estime que la population autochtone d'Edmonton et de Winnipeg devrait doubler au cours des deux prochaines décennies, alors que celle de Saskatoon et de Regina devrait tripler au cours de la même période. Selon les démographes, la proximité des réserves du Nord, qui souffrent d'une pauvreté chronique, pourrait expliquer ces concentrations. Le tableau IV-2 donne une idée générale de l'importance de la population autochtone du Canada, et le tableau IV-3 fournit des renseignements sur la population autochtone des centres urbains.

#### La population autochtone du Canada\*

Dans les réserves      Hors réserves		Population Autochtone globale	
Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
89 165	82 285	260 105	280 180
TOTAL		711 735	
171 450	540 285		

\* Recensement de 1991, Canada

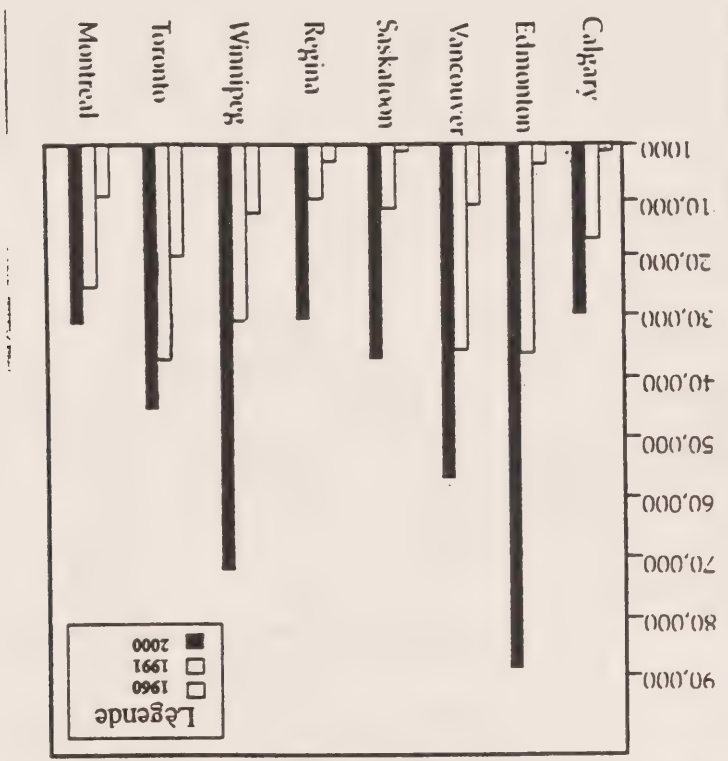
Table IV-2: Population autochtone du Canada



Presque 737 000 Canadiens, soit environ 3 % de la population, sont de souche autochtone; 549 000 sont des Indiens, 152 000 sont des Métis et 36 000 sont des Inuit. Seulement 46 % d'entre eux (326 000) vivent dans des réserves ou des territoires autochtones. Même chez les Indiens «inscrits», qui bénéficient d'avantages particuliers s'ils vivent dans une réserve, seulement 56 % vivent toujours dans des réserves, ce qui représente une diminution de 87 % par rapport au taux de 1960 et de 98 % par rapport à celui de 1950.

La population autochtone a le rythme de croissance le plus rapide au pays : le taux de natalité des autochtones est plus de trois fois supérieur à celui des non-autochtones. D'ici vingt ans, la population autochtone se rapprochera probablement des deux millions et représentera alors 6,5 % de la population canadienne. Le tableau IV-1 indique la population autochtone recensée en 1960 et 1991, ainsi que les données projetées pour l'an 2000. La population autochtone de l'Alberta, qui devrait quadrupler d'ici l'an 2010 pour se situer à près de 400 000 habitants, représentera alors plus de 13 % des 2,9 millions de résidents que devrait alors compter cette province.

Table IV-1: Population Autochtone Résidant dans les grandes villes canadiennes





# Tendances démographiques et autres conditions socio-économiques\*

Dans le présent chapitre, nous donnons une vue d'ensemble de certaines des caractéristiques actuelles de la population autochtone hors réserves, des tendances observées concernant la migration de cette population vers les milieux urbains et des conditions socio-économiques ayant une incidence probable sur la prestation de services de police aux autochtones. Le tableau 1 donne une idée de la composition de la population autochtone du Canada.



\* Recensement de 1991



---

## Chapitre IV

Aperçu des problèmes et des tendances

---



### III. MÉTHODE

#### Approche adoptée

L'approche adoptée pour la réalisation de cette étude tient compte du caractère particulier et délicat du sujet.

Nous avons voulu décrire les rapports entre la police et les autochtones dans un contexte social en évolution en considérant ces rapports comme un processus cohérent et dynamique. Nous avons défini les liens entre les deux principales composantes, c'est-à-dire les organismes d'application de la loi et les collectivités autochtones en milieu urbain, et avons examiné les interactions entre ces deux composantes.

Nous avons pris connaissance d'articles et de publications portant sur les politiques sociales et économiques, les programmes politiques et les tendances reliés au travail de la police auprès des autochtones en milieu urbain afin de décrire le contexte dans lequel les services de police sont, d'une part, conçus, gérés et fournis et, d'autre part, reçus ou utilisés.

Nous avons ensuite interrogé des personnes exerçant un rôle clé dans l'élaboration des politiques ou dans la gestion et la prestation des services de police en milieu urbain afin de connaître leur opinion sur les problèmes nouveaux à ce chapitre. Nous avons évalué, analysé et intégré à notre rapport les renseignements ainsi obtenus.





---

Chapitre III  
Méthode

---



## II OBJECTIF

### Objectif principal de l'étude

Le présent rapport vise principalement à définir les problèmes fondamentaux ayant un effet sur la prestation des services de police aux autochtones vivant en milieu urbain.

Dans les pages qui suivent, nous analysons le contexte régional, politique et socio-économique dans lequel ces problèmes se situent et nous donnons un « aperçu » des services de police hors réserves. Nous proposons aussi des solutions pour l'amélioration des services de police fournis aux autochtones vivant dans des centres urbains.

### Objectifs secondaires

Pour atteindre plus facilement notre principal objectif, nous nous sommes donné deux objectifs secondaires :

- produire un rapport qui aidera à comprendre les problèmes fondamentaux et les tendances ayant une incidence sur la prestation de services de police aux autochtones;
- déterminer les facteurs qui ont et qui auront à long terme une influence sur les services de police fournis aux autochtones.





**Chapitre II**  
**Objectif**

---

---

répercussions sur les organisations policières, les groupes autochtones et les collectivités urbaines ou municipales qui ont à résoudre des problèmes liés au travail de la police auprès des autochtones vivant en milieu urbain.

## I. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour but de fournir des renseignements précis, utiles et opportuns sur l'incidence probable des tendances actuelles sur la prestation de services de police aux autochtones en milieu urbain, d'ici l'an 2000.

À l'heure actuelle, les autochtones représentent environ trois pour cent de la population canadienne. De façon générale, le terme «autochtones» comprend les Indiens inscrits ou visés par un traité, les Indiens non inscrits, les Métis et les Inuit. Dans toutes ces catégories, sauf peut-être dans le cas des Inuit, on peut distinguer des sous-catégories. Par exemple, les Indiens inscrits sont représentés par plus de cent «nations» tribales qui ont pour lieu de résidence quelque 600 réserves réparties sur le territoire canadien.

La migration des Indiens des réserves vers les milieux urbains a pris de l'ampleur au cours des dernières années; on estime que 30 à 35 % des Indiens inscrits vivent actuellement à l'extérieur des réserves. Dans le cas de certaines réserves, la proportion des membres ayant quitté la réserve dépasse 70 %. Selon les estimations établies, d'ici vingt ans, le Canada devrait compter environ deux millions d'autochtones représentant près de 7 % de la population totale.

Bien que les autochtones ne représentent actuellement que trois pour cent de la population canadienne, ils représentent 9 ou 10 % de la population carcérale du Canada. Dans plusieurs établissements correctionnels de l'Ouest du Canada, ce taux dépasse 50 %. Fait à noter, environ 70 % des détenus autochtones ont commis leur infraction à l'extérieur des réserves.

Dans le présent rapport, nous exposerons les facteurs à l'origine de cette situation et les problèmes qui auront probablement des répercussions importantes dans l'avenir sur les services de police, l'application de la loi et les collectivités autochtones en milieu urbain, car il apparaît essentiel, aujourd'hui plus que jamais, d'adopter une approche proactive face à cette situation, en tentant de prévoir les problèmes que pourrait poser la prestation des services de police hors réserves et, chemin faisant, de trouver des occasions d'améliorer la qualité de ces services en milieu urbain.

Il existe un certain nombre de facteurs conjoncturels qui auront une incidence sur la prestation de services de police aux autochtones. Nous examinerons donc, surtout du point de vue de la vie en milieu urbain, les facteurs régionaux, politiques et socio-économiques qui influent sur la vie des Indiens à l'extérieur des réserves. Nous tenterons de cerner les préoccupations actuelles et futures liées à cette question, de déterminer les tendances et les changements qui se manifestent et d'évaluer leur incidence sur les organismes d'application de la loi et les collectivités autochtones vivant en milieu urbain. Nous tenterons de définir la situation actuelle de façon que tous les intéressés puissent la considérer dans une même perspective et de façon à permettre l'application de solutions plus globales dans l'avenir. Nous donnerons aussi des renseignements sur des questions clés ayant des



---

Introduction

Chapitre I

---





LISTE DES TABLEUX

Table

Page

IV-1Population autochtone en 1960, 1991 et données projetées pour l'an 2000	13
IV-2Population autochtone du Canada	14
IV-3Population autochtone selon l'âge, 1981 - 2000	15
IV-4Population autochtone des principaux centres urbains	17
IV-5Langues autochtones - données comparatives	20
IV-6Niveaux de scolarité - données comparatives	21
IV-7Population délinquante autochtone par région	22



TABLE DES MATIÈRES

Chapitre	Page
I. INTRODUCTION	5
II. OBJECTIF	
Objectif principal de l'étude	
Objectifs secondaires	8
III. MÉTHODE	
Approche adoptée	10
IV. APERÇU DES PROBLÈMES ET DES TENDANCES	
Tendances démographiques et autres conditions socio-économiques	12
Migration vers la ville	18
Le facteur linguistique	20
Le facteur éducation	21
Les délinquants autochtones	22
L'autonomie gouvernementale	23
Résumé	26
V. APERÇU DES ÉTUDES RÉCENTES SUR LES RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LES AUTOCHTONES	
Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution	30
Enquête du gouvernement du Manitoba sur l'administration de la justice en milieu autochtone	31
Saskatchewan Indian Justice and Metis Justice Review Committee's Groupe de travail sur le système de justice pénale et ses effets sur les populations indiennes et métisses de l'Alberta	32
Rapport sur les peuples autochtones et la justice pénale - Égalité, respect et justice à l'horizon	33
Résumé	34
VI. LES SERVICES DE POLICE ET LES AUTOCHTONES	
Les questions à l'étude	37
Les solutions possibles	43
VII. CONCLUSION	50
Annexes	
Bibliographie	
Liste de personnes-ressources	





Les services de police et les autochtones

Examen des tendances et des faits nouveaux et analyse de  
leurs répercussions sur la prestation de services de police  
aux autochtones

Présenté à la  
Direction générale de la police autochtone  
Soliciteur général du Canada

Préparé par  
M. Vijay Mehta  
Canada Research Institute  
Le 18 février 1993



Vijay Mehra

## Les services de police et les autochtones

No. 1993-21

Les opinions exprimées dans le présent document de travail  
n'engagent pas nécessairement les idées ni la politique du  
Soliciteur général du Canada. Il est diffusé dans la version  
présentée au ministère du Soliciteur général du Canada.

Cat.: JS4-1/1993-21  
ISBN: 0-662-60059-2







Série sur les  
services policiers  
autochtones

No. 1993-21

Les services de police et les  
autochtones

Rapport  
pour spécialistes